学术专论

“包世臣正义”的成本：晚清发审局的法律经济学考察*

张世明　冯永明

[摘要] 嘉庆帝开禁京控导致的案件日增使江河日下的帝国中早已出现的资源紧缺这|现象更加凸显，各直省遂借助传统行政司法体系中的配置性资源组建了发审局这|临时性、非正式的司法机构，以消弭此种尴尬境地。由于发审局在缓解案件繁多方面的优势，其内部的人员配置、审案机制等日渐成熟，最终演化成传统体制中的专门审断机关。清末司法改革虽然移入的是西方司法体系，但此过程却离不开传统体制中所蕴资源的配合与支持。

[关键词] 包世臣正义　资源　发审局　法律经济学

[中图分类号] K254.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1002-8587 (2009) -04-0001-34

The Cost of “Bao Shichen Justice”: A Legal-economic Analysis of the Legal Investigative Bureaus (*Fashenju*) during the Late Qing

With the empire-wide sharp increase in cases that resulted from the Jiaqing emperor lifting the prohibition on direct appeals to Beijing, the longstanding scarcity of governmental resources in the Qing dynasty went from bad to worse. In order to mitigate this embarrassing situation, provincial governors drew upon resources from the traditional judicial administrative system and instituted temporary, informal Legal Investigative Bureaus (*Fashenju*). Because the Legal Investigative Bureaus proved to be superior in relieving the backlog of cases, and their internal staff and adjudicative procedures steadily developed and matured, the Legal Investigative Bureaus evolved into a specialized branch of the traditional judicial system. The development of Legal Investigative Bureaus reveals that, although the late Qing judicial reforms transplanted many elements of the Western legal system, the process of legal reform also drew upon resources from the traditional system.

郑秦先生的硕士论文《清代州县审判程序概述》于1991年收入中国社会科学院历史研究所编辑、中华书局出版的《清史论丛》第八辑，后收入其论文集《清代法律制度研究》。在这篇论文中，郑秦先生将发审局纳入了地方审判程序中予以考虑，将发审局的复审定位为省级审判的预审。①在当时条件下，郑秦先生的论文毕竟不可能对发审局进行深入研究，在其文章中只是一笔而过，语焉不详。几乎在郑秦先生的研究同时，欧中坦在1988年《亚洲研究杂志》上发表《千方百计上京城：清朝的京控》(Ocko K. Jonathan, “I'll take all the way to Beijing: Capital Appeals in the Qing”, *Journal of Asian Studies* 47: 2 (1988, May)) 一文，此文被翻译成中文收入于1994年出版的高道蕴、贺卫方等编《美国学者论中国法律传统》。该

[收稿日期] 2009-04-05

[作者简介] 张世明 (1966—)，男，中国人民大学清史研究所教授，北京100872；冯永明 (1983—)，中国人民大学清史研究所博士研究生，北京100872

文虽然以清朝的京控为考察对象，然而其中却关涉至发审局问题。[②]欧中坦先生在《千方百计上京城：清朝的京控》中关于发审局问题点到为止的论述对于中国法律史学界而言不仅仅是他山攻玉之石，而且名副其实地产生了抛砖引玉的效果。对国外学术资源的借鉴诱发了国内学术资源重新配置的扳机效应（the trigger effect）。赵晓华博士便主要受到欧中坦上述论文的影响，其在《晚清讼狱制度的社会考察》一书中也涉及到了发审局[③]。在2005年，笔者承担一项国家课题时按要求着手收集资料撰写清代发审局的考异。恰这此时，李贵连、胡震两位学者发表了《清代发审局研究》[④]一文。该文运用多种资料，围绕距今颇近而今人却大多不甚熟知的发审局这一特殊机构进行了专门的考释性研究，论述了发审局产生的大致时间段、发审局在行政体系中的位置、其产生的原因；对发审局内部结构：如人员构成、经费来源以及用途、谳局的职能及其审案过程进行了揭示；分析了清末法制改革中发审局变化的原因以及处于此新旧交替时期的作用，进而指出：发审局最终不过是传统司法体制下专职负责案件审理的职能部门，是从传统到现代变迁过程中的过渡产物，是一个准专门性的审判机构。贵连教授对于中国近代法律史根底　深，而其在此问题研究上的捷足先登无疑令我们的进入成本和创新门槛大为提高。不过，这一问题的研究仍然存在深入发掘的空间。

我们希望通过努力在充分占有资料的基础上进行穷形尽相的深度描写方面能够更上层楼，并采取新考据的研究路径进而思考：发审局最初出现的原因是什么？其最初的形态又如何？其用途是什么？其效果又如何？皇帝以及督抚对此类机构的态度是什么？嘉庆时期这一机构在全国的整体趋势是怎样？发审局是何时成为一种普遍存在的机构？发审局在省内司法体系的实际地位如何？它在省级行政司法体系中又扮演着什么角色？发审局在司法改制中是如何演变的？诸如此类的问题，都需要在研究此机构的过程中予以解答。无庸讳言，有骨无肉是法律史研究易犯的通病。一方面，为了避免结构主义的僵化，在法律制度研究史中践行将历史真正历史化的取向固然是应该努力以赴的。另一方面，历史叙述之所以与断烂朝报不同，即在于具有通古今之变的历史性特征。这样，居今识古的研究者正如沟口雄三先生所说木雕家那样并非在以树木为材料雕刻佛像，他只不过是把树木中的佛佗请出来而已。[⑤]在此需要突破的难题在于，历史化并不单纯是现代化逻辑在中国的合理性、历史性的宣谕，需要克服吉登斯所说的将“历史”（history）与“历史性”（historicity）混为一谈、认定“历史”只能撰写为社会变迁的时间歪曲危险。从这个角度而言，属于客观主义史学范畴的以傅斯年为代表的科学史派秉承谨于阙疑精神而主张“有一分史料，说一分话”和福柯谱系学强调历史断裂性的后现代思潮均可被我们用作反对进化论的批判武器。杜赞奇之所以主张“复线历史”（bifurcated history）的概念以取代线性历史的观念，也是基于这种由于“历史性”大行其道而导致时间超越空间、进化论历史成为人们体验时间的主要方式而企图矫枉过正，将历史过程视为过去与现在之间复杂的交易过程（transaction），将历史定位于不同话语的空间之中。就本文而言，笔者不希望将发审局的演变整合为现代化线性历史大叙事，毋宁愿在清代法律史研究从宏观认识、把握转向微观考索之际借助局部问题的细致凝视更为关切于发散的历史褶皱。

发审局之滥觞

（一）人与制度的互动：嘉庆帝开禁京控及其后果

吉登斯认为，资源事实上包括两大类型：权威性资源（authoritative resources）和配置性资源（allocative resources）。权威性资源同样是社会变迁的“杠杆”，其重要性丝毫不亚于配置性资源。就十八世纪中叶以后的清代中国而言，随着人口增加，权威性资源和配置性资源的紧缺问题日益凸现，这是造成越来越多的法律纠纷以及由此而引起的京控案件增多的根本原因。我们翻译的美国塔尔萨大学历史系主任步德茂（Thomas Buoye）先生的代表作《过失杀人、市场与道德经济：十八世纪中国的财产权暴力纠纷》（*Manslaughter*，*Markets*，*and*

Moral Economy: Violent Disputes over Property Rights in Eighteenth-Century China）一书便凭靠清朝刑科题本中的命案纠纷材料，以山东、四川、广东作为分析个案，通过对人口增长——土地价值提高——产权变革——暴力冲突——案件纠纷之间内在逻辑关联的阐释，最终深刻而清晰地揭示了十八世纪中国的经济变迁与社会冲突之间的关联。而中国传统的马克思主义史学家也很早就土地兼并等因素向我们揭示了南方的川陕楚白莲教起义、北方的天理教起义、东南沿海海盗等当时大规模社会冲突的诸多事相。

社会系统的时空构成恰恰是吉登斯社会理论的核心。康雍乾时期的清帝国版图空前扩大和巩固，即使存在权力网络分布密度不均衡的现象，但这样庞大的国家维系所需要的成本、所依赖的资源也是极为惊人的。在雍正时期，清代奏折制度成形和军机处创设改革了帝国政治时空的组织技术。奏折成为中央决策的主要信息资源，尤其是一些地方性紧要事件的处置决策，可以不通过其他环节，直接在皇帝和督抚之间进行，而军机处使皇帝对于信息加工处理的效率明显提高，有利于权力的时空伸延的扩展。嘉庆亲政以后大多深居端拱，一直都未像乃父乾隆帝那样六下江南省方察俗。姑且不论盛世背后隐藏着危机，从本质上来说，盛世本身就是危机，对于王朝嗣后的发展实际上树立了具有可比性的标准，这种难以为继的高水准要求往往超出继位者的能力范围，矛盾遂媒孽于斯。但是，具有能动性的行动者总是能针对特定的情境而动员相应的资源来服务于自己的目的，嘉庆在加强自己权威方面自有其独特的门道。嘉庆四年（1799）正月，嘉庆利用乾隆去世和　失去保护伞的时机将其问罪，并开始大力整顿朝纲。八月二十八日，嘉庆帝以广开言路、明目达聪为由，放宽京控限制。对此，嘉庆帝有其自己的考虑：“现当广开言路，明目达聪，原俾下情无不上达。若将具控之案擅自驳斥，设遇有控告该省督抚贪黩不职及关涉权要等事，或瞻顾情面压搁不办，恐启贿嘱消弭之渐，所关非小”。为了防止出现此类现象，嘉庆帝下令：

> “嗣后都察院、步军统领衙门，遇有各省呈控之案，俱不准驳斥，其案情较重者，自应即行具奏，即有应咨回本省审办之案，亦应于|月或两月视控案之多寡汇奏|次，并将各案情节于折内分晰注明，候朕披阅。倘有案情较重，不即具奏，仅咨回本省办理者，经朕看出，必将各该堂官交部严加议处。著为令。”⑥

欧中坦在《千方百计上京城：清朝的京控》一文中就认为嘉庆此举的动机在于，乾隆晚年宠信和　，导致上下官吏腐化，政风污秽，京控成为腐败的大臣和　在官场上的对手们中的有力武器，和　通过控制上通下达而使政敌们无法在奏折中对他直接攻击，因此嘉庆觉得自己的知情权被都察院所遮蔽，其对于京控的开禁不仅真心想要通过京控遏制非正义行为，而且借助京控以获得有关帝国状况的基本信息，正像皇帝开启或关闭其他沟通渠道一样，他控制着京控的范围和流动。由是观之，嘉庆的京控开禁实际上是其亲政后拧紧官僚机器螺丝钉的行为策略，在这种收弛开合之间，通过信息的监视成为庞大帝国系统整合的机捩和王牌。于是，情节较重的案件由接收呈词衙门专案具奏，咨回本省之案则按月汇奏，所有的入京呈控案件完全进入嘉庆帝的视野。嘉庆十二年，都察院将山东莘县县民鲁名魁控告漕书朱吉甫重征应纳漕粮一案咨回山东，将马张氏复控伊子被马兵王三等凶殴毙命，该营纵放正凶一案咨交刑部审办，嘉庆帝认为这两起案件均应该具奏，遂对都察院堂官大加申斥，要求他们以后要认真斟酌案情轻重，不可轻率办理。⑦京控案件的全部接收无疑为省内司法审判机关未能公允、及时审理案件以致蒙冤受屈或屡次迁延案件中的当事人获得了伸冤的机会，但同时也为各省赴京控案日渐络绎不绝于途提供了铺垫，尤使清朝中央司法行政资源紧缺相对于如潮排闼而来的案件增长更形捉襟见肘。随着时间的推移，京控案件的增多益加明显。到嘉庆十一年，每月除奏交外，咨交十余件至二三十件不等。⑧十二年四月，都察院及步军统领衙门具奏发审案件，几乎每天都有。⑨

在乾隆朝，京控案件受理限制綦严，虽在受理后亦有直接发交督抚审理者，但皇帝对地

方督抚庇护下属和委审一直心存疑虑，每多派交钦差大臣至地方审理。然而，在嘉庆帝大开京控之门以求广开言路之后，特派钦差审理京控案件的方式显然需要巨大的、与之相匹配的司法成本。况且在嘉庆看来，令钦差前往办案也存在太多弊端，如果遇有“公正廉洁之钦差，自能屏绝苞苴，秉公审断”，但如果系不能律己的官员，“不独沿途需索驿站陋规，竟有收受馈送屈法徇情之事。即钦差尚知自爱，而跟随人等勒索使费供应扰累地方，州县办差家人长随等亦藉端滥行开销均所不免。”为了防止部分钦差以及跟随人员的滋扰行为以及州县差人的滥行开销行径，嘉庆帝“自亲政以来，遇有各省民人赴京控案，不肯轻派在京大臣前往审讯，即交原省督抚就近查办”。[10]皇帝将京控案件的处理权交由督抚，但这又必然出现所谓的“代理人成本”问题，加之统治者与代理人之间的利益冲突，于是，各省督抚便不像皇帝所期望的那样尽职尽责，故嘉庆帝对此曾抱怨道：“各督抚等于交办案件，率以审系虚诬一奏塞责，而被告审实问罪者寥寥。试思若非抱不白之冤，岂肯自出己赀，远赴京师呈控？难云尽属子虚。是该督抚等非庇护所属，即有意从轻，所审案情，未可尽信，朕又不得不用钦差矣！”[11]各省督抚于交审案件并不认真审理，大多以诬告复奏，所审结果并未完全可信，于是嘉庆帝复又倚重钦差。然而，形势比人强，随着京控案件的日渐增多，皇帝也渐渐认识到派委钦差审理案件并非长久之计，遂不得不再次倚重督抚。在京控的收和弛与钦差审理和督抚交审之间构成张力空间中，权威性资源和配置性资源矛盾如同不可羁遏的动力左突右冲，清朝皇帝面临左支右绌的两难境地的抉择。

海德格尔（Martin Heidegger，1889—1976年）在《存在与时间》中认为，世界的空间须由此在的空间性来说明，而此在的空间性源于此在的时间性，时间性被看作是本真操心的意义并为空间性奠基。在时间的“将来”、“当前”、“过去”三个环节中，“当前”这个环节始终具有优先性，“将来”与“过去”都以“当前”为中心来定位时间性是人的存在方式，人在世界中不断“筹划”、“操心”，均首先以当下明见的被给予性为基础。任何意向性活动都只能在一定的视域（horizon）或边沿域中运作。盛世之后的江河日下却并未让清王朝的各级官吏有岌岌可危而需宵肝励精、兢兢业业之感，皇帝对地方官的疲玩也并未采取重大的制度创新。其次，一定财政利益格局下的冲突和权力的关系总是与权力资源的分配联系在一起。从当时形禁势格的现实情况而言，发交督抚审理也是最为经济的方案选择，可以节约中央政府司法资源的动用。再次，有清一代，满族内敛性务实风尚使其行政体系高效率运作成绩的取得很大程度上一向仰给于纪律的整饬，其出发点在本质上不是收益最大化，而是在紧缺财产中的成本最小化（Kostenminimierung bei der Verteilung der knappen Güter），组织和制度创新所占权重并不大。在因资源紧缺而无力派员审理的情况下，嘉庆帝只好诉诸清王朝惯用的手段，一方面重申和加强刚性的纪律控制，一方面苦口婆心激发地方督抚软性的道德良心约束，旨在令督抚意识到其职责之所在，让其认真做事、以报皇恩。皇帝的谕旨涉及对京控咨交案件以及特旨交审案件的审理方式、期限、督抚职责等情况，不可谓不广。但是，言者谆谆，听者藐藐。地方督抚却并未完全按照皇帝的谕旨行事，宣谕正义的皇皇圣旨啬于为扩大了受案范围的京控制度追加成本的空头支票，成了一道空洞无物的吓人符咒。

京控弛禁后面临为制度改革追加成本投入和此成本分摊的问题。易言之，费将焉出？而从嘉庆时期国家财政来看，川楚用兵，黄河泛滥，大役频兴，在在需款，而逋赋日增月积，仓库所储亦渐耗矣，形势显然令人极不乐观。如嘉庆所言，民人赴京具控之案，情重者奏请交办，情轻者咨回本省，乃各省之通例。[12]在皇帝的立场而言，督抚能够亲提研鞫所有发交京控案件自然善莫大焉，但督抚方面偏好委审则合乎人之常情，并以此达其成本之转嫁。所谓“委审”，即指民人按照严格的上诉程序进行上诉，上司衙门并不自行审断而是另委他州县审判。[13]此处督抚采用委审之权，将案件交由属员审理，不仅可以摆脱审理案件的繁琐，而且还有理可依。因为委审是清王朝司法体系中的合法程序。但是，嘉庆帝对于督抚的偷懒

以及职责的推卸却深恶痛绝，曾屡下谕旨，严饬督抚此种养尊处优、 苴因循的恶习，但是并不见效。就本省内的上控案件而言，督抚有时并不亲提审讯，而是转饬司道亲提，司道亦未亲提，进而转饬府州亲提。另一方面，此类案件的复审需要提取全案人证，个别研讯，以校供词相符与否，对当事人和地方政府均在经济上造成极大负担。所以清朝有一种非官方意见就认为，这样的后果是“近年首府首县衙门，各委员分列厅事书房，日日审案，听鼓趋公，谒两司而禀陈者曰案件，两司谒院而禀陈者亦曰案件。大小僚吏亟亟不遑，日为刁讼者颠倒，曾不能从容风议，讲求吏治，民风兴革损益，实为可叹”⑭，因而主张提案宜慎，惟求将上控案件，分别归该府州县审理，坚心委任，以专责成。但如果悉数委审，则又势必节省养痈，为国敛怨。另一方面，当“解犯到府，必发附郭。附郭与外县谊属同寅，谁无情面？假有翻异，专事刑逼，令依原供。不问事理之虚实，唯以周旋寅谊为心。或经附郭以原勘解府，该犯于过府堂时复翻者，又仍发回附郭，则考讯酷烈，更甚于前”。⑮此时，案件便会分流：或抱屈结案，或京控，或延宕。由于督抚将上控案件仍交由原审州县审理，州县官员为了防止受到处分，往往极力维持原初的结果，断不肯推翻以前的审断，为达此目的，有时会严刑逼供、屈打成招。在此情况下，百姓有冤难伸，为了获得伸冤的机会，部分当事人会赴京呈控以求昭然天下。受冤百姓为了伸冤，往往将京控作为最后的救命稻草，嘉庆帝开禁京控无疑增加了受冤百姓的希望，但是当事人历经千辛万苦到达京城，向有关衙门呈递诉状之后，其结果有二：或由刑部咨交督抚审讯；或由皇帝特降谕旨交由督抚审讯。不管采用何种方式，案件最终又回到了各省内的司法体系。当然，也并非所有的案件均按照“上控受阻—京控—发省审理”的方式行进，因为对于无权无势的小民来说，京控毕竟是一件较为困难的事情，所费不赀，需要付出巨大的诉讼成本。嘉庆帝将京控案件的审理权下放，各省督抚俨然成为了京控案件的主审官，所以不管采用哪种形式，京控、叩阍案件仍将被发回各省，由省内的司法审判机关审理。由于此类案件本身就是在各省未能妥善处理上控案件的情况下发生，如今仍将各省司法机关处理失当的案件再发回各省处理，这似乎形成了一个逻辑悖论。如此处理京控、叩阍案的结果将导致督抚动刑逼供，使当事人按照督抚的意愿认罪或者是督抚借口人证等不齐，以致案件任意延宕，案件延宕或者是冤抑可能又会引发新一轮的“京控—发省审理—逼供或延宕”恶性循环。由此可见，省级官僚体系的部分官员并不认真研鞫民间争讼，以致此类案件任意延宕，难以忍受拖累之苦的小民势必上控，上控之后依然如故，进而诉诸于京控，但是此类京控案件大多咨回各省办理，案件走了一个大圈又回到了省级官僚体系之中。督抚或者是将军处于省级官僚体系的顶端，作为一省之内最高行政官员，最高司法官员，自然有权利也有职责通过协调体系内部的各级关系，调动体系内部的资源将本省的案件审理明晰，使理屈者得到惩罚，冤抑者得以昭雪。但督抚们显然没有有效的履行职责。这样，案件在此分流，部分案件可能会因当事人赴京呈控而进入皇帝视线；大多数案件则继续分流为二：维持原判，以一方受屈告终；随体系内官员的肆意懈怠、任期等因继续延宕，成为积案。如前所述，因京控审理权下移督抚，发回各省的京控案件也会出现此现象：严刑逼供以后以原先判决复奏或者是咨部，只是对案卷酌加修饰，防止复驳；任意延宕，审期远远超过《钦定六部处分则例》所规定的二月或四月之限。事实上也很少有督抚因延迟案件的审理而获咎。在包世臣看来，其原因在于刑部与吏部分管案件的复核以及官员的议处，逾限则由吏部议处，但是吏部官员却不熟悉刑名事务，刑部以参处为吏部所辖之事，因此恪守其复核职责，于期限并不多加注意，以致两部书吏上下其手，使外省案件迁延无数。⑯

简言之，清代中期成熟司法体制的特点不是当今的司法独立，即政、法分离，而是时人所说“鞫谳分司”，即审、判分离。清王朝通过权力的分化来达到权力的集中，长期进行改革调适的中心都围绕审级的逐层审转驳改上下因时权变而展开。所以，在省级行政体制下，督抚分权于司道，司道再分权于府、直隶州、

直隶厅，府、直隶厅、直隶州进而又分权于散州、散厅、县。一级行政机关对其上级衙门直接负责。随着专制主义中央集权政治体制的日趋严密，附属于该体制之上的司法体系在呈现此特点的同时却也渐趋复杂。州县官审结刑事案件之后需按照府、道、司、院逐级审转复核。面对如此严密的复核程序，任何案件似乎都可以水落石出，但事实并非如此。在当时的政治体制之下，行政与司法的关系非常密切，整个体系是用一套官僚班子来行使行政、司法两大职能的“合二为一”体系。行政体制给司法体系打上的深刻烙印导致省级官僚体系内所依靠的审判力量如此有限并且事事掣肘；行政机关中的官僚习气、官场恶习亦渗入到司法审判机关，使司法机关也成为蝇营狗苟、以权谋私之所在。包世臣对此现象有逼真的描述：“由府定谳，转解至司，司又发首县。原国家设官之制，使贤治不肖，不以卑凌尊。今以各府谳定之狱，而使首县复之，是以县监府也。且臬司分尊，一经亲审，假其案有出入，府县即不敢以私语形于禀牍，欲假公上省面求，则又缓不及事，狱果冤抑，易为平反。至首县与外府，分同所属，外县交若兄弟，书札嘱托，馈遗瞻顾，遇有翻异，仍前刑吓。痛则思死，沉冤谁雪？”⑰从本质上而言，上控案件背后的意旨是“民告官”。这是因为，上控案件本身有相当大一部分就是控告官员贪污或者钱粮浮收勒折为诉由的告官案件，即便为“民告民”的案件一般也是经过勘审的控告官员审断不公的主张再审案件，未有不并承审之州县而控之者。官员在上控案件中本身为与控民处于对地位的利益共同体。行政司法合二为一的体制就像一条无形的线，将处于该体系之内的各级官员网罗于一张大网之中。网络中纵横交错的利益关联、权力制约等关系让他们各牵所私，形成了按行政等级排列的庞大的省级官僚体系。体系内前后左右都有千丝万缕的联系，彼此依赖但又彼此制约，以至于该体系内上至督抚下至州县，纷纷利用权力的制约机制以及某些关系谋求利益并推托责任，引起案件的延宕不结。官官相护，彼此关说通贿、回护过失，导致案件牵扯的某方当事人蒙屈。因此，清代司法实际运作中存在“救官不救民，救大不救小，救生不救死”之说。此体系本身就有将小讼拖成大案，将易结之案衍变成久宕无结之案的潜在因素。将该体系导致的积压案件或者审断不公而入京呈控案件又交回省内这个庞大的官僚体系审理，势必会引起新一轮的京控或者案件积压。嘉庆帝开禁京控的目的在于，将之作为下情上达的监控手段，从上文来看，京控案件的频发确实起到了这一作用，但这也加剧了省级官僚体系中官员彼此庇护的“反行为”，以至于如同“黄宗羲定律”中的并税一样，京控次数越多，刑逼威吓也越发增多，京控由冤抑之民救命的稻草移步换形为可怕的梦魇。仅仅将希望寄托于督抚以及各级官员的勤勉并非解决之道，况且各省官员并非像皇帝所期望的那样勤恳廉洁。既然皇帝无法也不可能彻底解决此类现象，那么只有任由案件积压或冤抑。

嘉庆并未明白体制上的权力制约所带来的责任的互相推诿，因而也没有针对督抚的怠玩制定相应的对策。在京控案件问题上对督抚的倚重使皇帝不得不做出部分让步。嘉庆十一年，皇帝重申：

> 各衙门奏交之后，丨经奉旨交该督抚审办，即与钦差无异，无论道府以下等官不得滥行递委，即两司亦不应交办。该督抚总当亲提犯证，自行审理，迅速覆奏。至于各衙门咨交之件，该督抚查明刑名钱谷事由，亦惟准分饬两司依限审结，不得再行转委所属，以致瞻徇回护，延宕不结。如再有私自转委者，丨经发觉，必将该督抚两司等严行惩处不贷。⑱

嘉庆十七年，面对同兴所奏山东京控案件的积压情况，皇帝再次做出让步，不仅默许首府首厅录审京控案件，而且还准允“同兴尽可于未经得缺人员内遴员委审，再同臬司亲身督办。”⑲嘉庆二十五年五月，山东巡抚钱臻便上折，奏请将京控之案，“不行奏咨，一概驳回”，却未得嘉庆应允。⑳对于嘉庆而言，京控是一种信息监控手段，但对地方督抚而言，因京控而来的奏咨之案却成了其宦途的烫手山芋，稍有不慎，便获罪咎。清王朝自上而下的资源紧缺与委托人同代理人之间的利益冲突交互纠缠，此隐彼现。中央宥于资源之限制，固然无法大量派钦差审理京控案件，那么督抚将

京控奏咨案件饬属审理则未尝不是应对地方资源紧缺之法。在钱臻看来，完全关闭京控通道不失为消弭这一尴尬境地之方法，但嘉庆却不作如是思考，即便其如何妥协，他对京控之开禁丝毫没有后悔之意。让臬司以及臬司监督之下的候补人员审理京控案件的让步，并不会使问题妥善解决，反而给官员继续疲玩、案件任意延宕提供了庇护，积案问题因之而来。

(二) 积案问题的凸显与解决之道

嘉庆十二年，积案问题因金光悌的一道奏折而显现出来，正月二十二日，江西巡抚金光悌奏称[21]，江西省院、司、道衙门共积压一千六百一十起案件。这让嘉庆帝大为震惊，他一方面追究责任，将秦承恩、先福交部议处；一方面严饬各省督抚将本省各衙门内的积压案件核算清楚并迅速审结。核算结果表明，各省均有不同程度的案件积压情况。如此众多的积案本来就是在行政司法体系正常运转的情况之下产生，那么此问题的解决也当然由省级司法体系承担，但是断不能再用寻常的司法道路了。调用候补贤能人员帮同审理积压案件当为不错之选择。不仅可以清除省内的积压案件，而且还可以将皇帝发回各省之京控案件清厘解决，不可不谓之良方。

1、江西省省城总局

金光悌于嘉庆七年授山东按察使，晋布政使。嘉庆十年，召授刑部侍郎，审办杨四用药迷拐幼孩等案受到皇帝青睐，数奉使赴山东、直隶、天津、热河勘狱，并得实以报。嘉庆十一年，授江西巡抚。十四年，擢刑部尚书。金光悌出任江西巡抚后基于自己长期任职刑部的宦途经验整顿省政，抡出的一把重斧就是具折历陈该省积案之严重。此举之前后，金光悌数次奏报江西一些县份土地开垦升科、万载县土棚两籍纠纷导致该县童生拒绝投考诸事。这决非偶然的巧合，表明配置性资源与如此多的积压案件确实存在某种关系。正如金光悌所言，如果追究官吏责任，则江西全省一半的官员都会受到参劾，罚不可胜，显然不切合实际，但是如果继续姑息任案件积压则难以维持纲纪。所以，金光悌在与藩司先福、署臬司刘　等商议过后，于嘉庆十二年正月二十二日所上奏折中提出了“于省城设立总局，清理未结词讼”的建议。深感问题严重性的嘉庆帝立即同意了他的提议，并于二月十二日发布谕旨加以指导，要求“所有江西省积案，著即照金光悌所请，在于省城设立总局，督同藩臬两司，遴派明干委员赶紧清查，分别核办，勒限完结，无再逾迟”[22]。

据金光悌在奏折中对省城总局的规划[23]，我们可以大致推断此总局的总体状况。人员共有十五人：由首府南昌府知府综理其事，另有明干丞卒二人、知县六人、佐贰六人协同。尽管金光悌的规划中仅涉及到这十五人，但他们仅仅是案件的审断及处理人员。此外，还需要书役、幕友、佐杂等人员的帮助。由于南昌府知府综理其事，所以这些辅助人员可能由首府添派。该机构的主要职责：将全省上控案件以及自理未结词讼分类处理，或交巡抚，或发回州县审理，或令府(直隶)州提审，或提省发局审办。既然有些案件如控告州县官审断不公、官吏诈赃、浮收钱粮、勒折漕米及命盗等重案要提省交由总局审办，那么这一机构又有案件审理的职能。因此，金光悌将此类案件的审理期限规定为一年，如果一年仍未审讯完结，则指名严参相关人员。该总局把省级官僚体系内部产生的控案以及各衙门自理未结词讼分类处理，使各衙门职责明确，有利于积案的清厘。从其人员构成以及规定的一年审案期限来看，设立总局仅仅是一种权宜之计。其目的在于，将省内司法体系引起的积压案件清厘完毕，从而使整个司法程序如以前一样有效运转。

2、首府发审专局

关于首府发审专局的信息主要来自于山东巡抚钱臻于嘉庆二十五年十月十三日所上奏折[24]。由此可知，该首府发审专局成立于嘉庆五年，裁撤于二十五年十月十五日，其所审理的案件为京控发回之咨案。除此之外，我们一无所知亦未发现与之相关的材料。由奏折中反映出来的信息可以断定：此机构的成立无疑是发审之权的使用，将咨回之京控案件交由发审专局审理。无论是钱臻的奏折还是下文即将论述的山东省京控案件的积压，我们都可以得知此举并未取得多大成效并且不为多数巡抚使用。

3、山东省巡抚衙门专局

嘉庆十七年六月，山东巡抚同兴奏称：山东近年讼狱纷繁，且多京控之案，除赶紧审办现已题咨完结外，其未结应奏者尚有 26 案，应咨者尚有 109 案。由于委审之员只有首府首厅，二人难以按时清厘如此多的案件。于是同兴提出调长于听断的兖州府郑文明、武定府胡祖福来省审讯的提议，但遭到了皇帝的反对。在其看来，山东省的未结京控案件，本应由巡抚及臬司亲提审讯或督审，即使案件繁多亦只可委任首府首县帮同审办。如果将现任实缺知府调省审理京控案件，那么他们本任内的事情又将委之何人？如此一来，省内的行政体制势必被打乱，即便省城积案得以清厘，省内其他各府却会因此而滋生新的问题。嘉庆帝虽然否定了同兴的提议，但同时又为之提供了两个可供选择的措施：二人中一人与首府对调；于未经得缺人员内遴选官员委审，由巡抚、臬司督同审办。[25]此番处置不仅明显暴露了清帝国司法行政资源拆东墙补西墙的捉襟见肘窘相，而且也反映了嘉庆帝对地方督抚弥补资源紧缺举措的妥协与默许。归根究底，其原因在于京控弛禁后案源数量与复审力量之间的缺口一直无法弥补。

尽管嘉庆帝如此让步，同兴等人对京控案件的审理却并未获得较大起色。依据御史孙汶奏折可知，至嘉庆十九年四月，山东省的咨交逾限未结控案竟有八十九案之多。即便督察院屡次查参，仍泄泄如故，从而导致原告守候无期，于是又纷纷入京具控。[26]从全国范围来看，当时山东的京控案件占全国的十之八九，成为当时君臣隐以为忧的积案重灾区。嘉庆二十年十二月，经和舜武、程国仁分别审结所分京控案件 56 起、61 起之后，山东省的京控案件明显减少，较之从前不过十之二三。[27]然而好景不长，嘉庆二十三年五月皇帝所发谕旨来看，积案问题又开始严重，自温承惠接任臬司时，积案已有四千余件之多，而来京控诉者仍络绎不绝。[28]于是，皇帝擢升和舜武为巡抚，让其清理山东积压案件。在和舜武看来，山东讼案纷繁，皆由地方官平日怠于听断，以致日久延搁愈积愈多之故。对此，他提出了清理措施，“按起数之多寡，分别勒限审结，该抚仍随时查察。其因循玩泄之州县，即照易结不结例参处。至京控交审各案，钱粮专交藩司亲审，命案专交臬司亲审，兼涉钱粮人命者，巡抚亲提审讯。如檄提犯证，州县抗延不解，立即指名严参。”[29]此举成效卓著，至同年十二月，山东巡抚衙门积案 1374 起，自和舜武到任后，先后审结 1120 起。臬司衙门积案 6080 余起，温承惠到任后审结 5400 余起。[30]嘉庆二十四年九月，臬司温承惠滥禁无辜，使案件又积压 1000 起之多，无辜牵连羁押者达 1300 余人。[31]

山东省京控案件的屡清屡积也使皇帝十分为难，嘉庆二十五年三月，皇帝特调钱臻担任山东巡抚，严加整顿。六月二十二日，钱臻上“奉旨严审京控案件，恪遵办理并筹拟设局专办事”折，尽其所能说服皇帝准其设局办理京控案以及省内积案。[32]钱臻又援用钦差审案亦需委员帮审的例子为证，并极力向皇帝保证所设机构的临时性、实用性。如调用候补人员，不仅不妨碍正常体制的运转，而且还可以将积案清厘完竣。当时，直隶、江西和山东都是积案居高不下的地区。钱臻此前恰在先后历任直隶按察使、布政使和江西巡抚，在直隶期间就主要负责清理积案卓有政声，而江西巡抚金光悌此前设局清讼的先例很可能就是钱臻此时勘资借鉴的成例。皇帝此时将钱臻调任山东，也是冀望其发挥过去的清讼表现出的才干扭转山东的局面，所以赋予其政策上的支持，在同意钱臻奏议的同时，还于同年六月二十七日明发谕旨，对此局的设立做出明确的指示，“东省控案繁多，亲提审讯，亦不能无帮同问供之员，著准其暂设专局，将京控各案，由该抚亲提人证到省，督同局员秉公审讯，即令臬司童槐，总司局务。所派局员，只准于候补道府丞卒州县中遴委，不得调用现任人员，致荒本务。”[33]

关于该专局的运行情况，钱臻于嘉庆二十五年十月十三日所上奏折中有明确的记述。由此可知：该局存在的时间较短，成立于嘉庆二十五年七月初六日，撤销于十月十五日，共三个月零九天。该机构设立于巡抚衙门，由巡抚监管，臬司综理，专为清理积案而设，案件清厘完毕立即裁撤，确实是权宜之计。在其存在期间，按照钱臻所上两奏折来看，巡抚也参与

了案件的审理，但大多数案件由臬司督同专局局员审办。所审理的案件主要是京控奏案、咨案。所调用的人员为候补道府丞卒州县等，因其设立于巡抚衙门，所以所需的书役、幕友、衙役等人员当由巡抚衙门提供。较之江西省的省城总局，山东省的省城专局的职责更加具体，不再对通省积案全部处理，而是针对京控积压问题而设，并且完全承担起积压控案的审理职责，所以，它是巡抚、臬司监管之下的临时性审判机关，是处理京控积压案件的一种权宜之计。

4、直隶省的清厘局

道光元年四月，直隶总督方受畴以该省交代积压案件过多，恳求设局清厘上奏皇帝。登基之初的道光帝只好同意，不过却难免微词，其于二十二日的上谕中说曾言“该督奏请设局清厘，就现在情形，亦不能不如此办理。”在道光帝看来，设局清厘成了处理此类积案问题的必需措施。[34]道光三年十一月，州县积案交代清厘完竣，蒋攸　上折请求暂免迟延处分。从是年十二月初六日道光皇帝上谕[35]中，我们可以了解到：如前面提到的山东、江西省的清理举措，直隶省的清厘局亦为临时性的措施。自道光元年四月设局至道光三年十一月方清理完竣，为此，蒋攸　上奏请求暂免处分，由此可知，其所预定的清理期限并不长，应该是一年。

(三) 与“普遍现象说”的商榷

无论是江西省的省城总局，还是山东省的巡抚衙门专局，抑或是直隶省的清厘交代积案局，它们都是随着案件的积压而设的一个临时性机构。无论是各省巡抚还是皇帝都将它们当作一种权宜之计，或者是解决燃眉之急的应急措施。首先，其所预定的解决问题的时间不长，江西省的总局暂设为一年，直隶省的清厘局亦可能为一年，山东省的专局虽未定期，但从钱臻的奏折中可知其存在时间为三个月零九天。其次，皇帝与巡抚对此都持暂设态度。无论是金光悌还是钱臻，在其奏折中列举面临的困境进而提出解决措施的时候，都强调所设机构的临时性。嘉庆帝对京控弛禁的本质如前所说带有“拧紧螺丝钉”的色彩，在督抚亲提问题上也一直保持“拧紧螺丝钉”的整饬官常意向性，断不愿些许退让，所以一开始就试图让地方督抚明白：设局清厘积案仅仅是权宜之计，该机构的存在是暂时的，并且严厉禁止各省交互效仿。嘉庆十二年八月二十五日，湖广总督汪志伊所上为遵旨清厘积案拟定期限事奏折中曾引用过此上谕：

> “……奉上谕，各督抚嗣后清厘案件，务遵照节次谕旨，将特交事件与自理词讼及从前亲提未结之案，均及早审理奏结，其藩臬两司及巡道衙门案件，归各衙门亲自提讯，随时详明，勒限清结。至府厅州县自理之案，应严饬各亲临之道员，依限查催，迅速听断。督抚仍不时饬催，不必设立总局名目，致滋弊端。”[36]

嘉庆帝明令督抚以及司道等官员承担起审讯职责，并严禁设立总局名目以致滋生弊端。它仅仅是省级官僚体系内部衍生出来的应对本省所面临的案件严重积压的一种权宜之计。从所搜集到的资料来看，无论是山东省的首府发审专局、江西省的省城总局，还是山东省的巡抚衙门专局、直隶省的清厘局，除江西省的省城总局无法直接证明外，其余三个机构最终被裁撤。虽然宥于资料限制，无法确定江西省省城总局的结果。但从其成立时皇帝所发谕旨以及山东、直隶两省的例子来看，其结果也极有可能被撤销。如果先放下这个问题来考虑上述几个机构的共性，也就是对其本质较为抽象的认识，我们可以将它们概括为：省一级的司法审判机关为了解决眼前困难（主要是积案问题）于正式司法审判机关之外调用候补人员组成的临时性机构。

嘉庆十二年，金光悌提出设立总局清厘积案时，嘉庆曾严禁各督抚效仿，并以“为政不在多言，惟在该督抚力行”[37]勉励督抚。但是各省案件的积压问题确实很严重，仅仅依靠督抚两司的个人之力难以承担，于是部分督抚便采用调候补人员帮审的办法清理省内的积案问题。嘉庆十五年七月二十九日，江苏巡抚章煦上奏设法清厘积案并酌议章程[38]。从该奏折可知，章煦谨遵圣谕，并没有设立类似于江西省城总局的专门性机构，但是他却于首府、两司之外，另调用候补丞卒州县帮同审案，并且效果明显。嘉庆帝显然默允了督抚的此类举动。

在前揭嘉庆十七年六月山东巡抚上奏折提出调兖州府郑文明、武定府胡祖福来省审案的建议遭到皇帝反对一事中，为了确保山东积案的清理完竣，嘉庆帝为其提供了两个可供选择的措施，其中之一便是于未经得缺人员内遴选官员委审，由巡抚、臬司督同审办。[39]这表明皇帝已经完全承认了此方法的合法性，地方督抚大可以光明正大的调候补丞卒州县帮同审办全省积案甚至是京控案件。山东、江西等省的临时性机构实际上就是“调候补丞卒州县帮同审办方法”的使用，只是以机构的形式出现。志切经济的包世臣虽然对于人口问题的历史见解与人多致贫的绝对人口过剩观点相左，主要是从积极解困的思路出发的乐观主义态度认为，“夫天下之土，养天下之人，至给也。人多则生者愈众，庶为富基，岂有反以致贫者哉?”[40]但这种乐观主义并非是浪漫主义的，而恰恰是现实主义的。包世臣在山东、江西等地供职，亦与金光悌等人俱有往来，其在《为胡墨庄给事条陈积案弊源折子》中提出，“即府司勘转翻异，提案亲鞫，及上控亲提之件，遴选能员帮办。查臬司在省，自有候补丞卒州县，其中不无明白公事之人，各府亦有同通首领幕僚各官，俱可传至署内别厅，督同研鞫”。[41]此文固系代笔捉刀的历史遗留性资料，但这种主张应该反映了当时诸如金光悌等人一定程度上的意见交流。由于奏章文本说话人只能站着思想、跪着说话的特点，这里所提出的建议基本上仍在嘉庆上谕允许的空间里回旋。迄至此后很长时间，清朝中央对此退让出来的活动空间仍然是基本限于候补官员的范围，严格禁止由此影响地方正常的行政运作。道光二十二年(1844)，据内阁侍读学士王福纶奏参，宁远州知州陈瀛到任以来，每年在署三四个月，其余俱在省城常住，以派审为名，专办摺稿事件。上谕申饬曰：州县为亲民之官，岂容擅离职守?宁远州滨海临关，地方紧要。如果该州陈瀛久住省城，实属有旷职守。著赓福抵任后，查明该员因何在省久住，据实具奏。寻奏：陈瀛历次进省，均系奉文饬调，委审要案，事竣即回，并未办过摺稿，经理防堵事宜，尚属得力。[42]历史辩证法早就强调事物发展并非一帆风顺，而是充满曲折反复的。吉登斯也强调日常的例行活动中的“可逆时间”，认为：在构建各种时空的形态模式(topographical models)时，也不能不加置疑地将“钟表时间”视为其中的一个固有维度，而应该把它本身也看作是受到社会条件限制的现象，会影响到生活在现代社会中的行动者勾划的时空路径的性质。日常时空的反复性对于积渐之所致的结构化过程至关重要。在发审局发轫滥觞时期，建而复撤恰证明了在被控制的时空缝隙之中“拓殖”(colonization)出一种体制外活动空间的历史褶皱。虽然这些机构后来都被撤销，但是它们的出现以及对积案问题的处理却表明此方法确实实用可行。所以，在发审局后来的发展过程中，曾经运用于实践并被实践证明了的方法再度被大规模的应用到实践中去，为发审局的完善、成熟提供了方法论上的借鉴意义。上述几个机构的实践为发审局的大量出现、成熟提供了较之方法更为形象的模型。

此处需要澄清的是，嘉庆时期此类性质的机构究竟是一个普遍存在于各省的现象还是仅仅出现于少数几个省份的现象。有的学者将此视为普遍现象，认为“至少清朝后期嘉道年间在大多数省份已经设立发审局”[43]。对于发审局普遍存在于道光年间的推论，笔者毫不怀疑，但是对于嘉庆年间此机构的普遍性，吾等却始终抱有谨慎的态度抑或是怀疑的观点。首先我们来看作者得出上述结论的依据，“嘉道间名士包世臣曾经言及当时发审局的情况：‘我走过多省，见谳局中能员坐堂，但闻问官乱喝乱叫，先教供后逼供，　楚无数，号恸盈廷。是非曲直安得不颠倒乎。’……包世臣通晓律例，曾经在江西、江苏等省做幕、任职。与汪辉祖不同，包世臣更多活动于中央刑部、省臬司等中上层司法机构。从其言述来看，当时发审局的设立已经不是个别、局部的，通过发审局帮助审理发交案件成为当时各省较为普通的现象。”[44]依据包世臣的此陈述以及嘉道年间的生活经历就断定谳局(发审局)在嘉庆年间已成为普遍现象，此似乎不免略欠允当。设若将此种观点的主要论据——包世臣的言论纳入《与次儿论谳狱书》全文中加以考虑，就应对此结论重新推敲。在《与次儿论谳狱书》中，包世臣如是云:

"告汝兴实，接来书知苏守舒自庵先生招入谳局，全省刑狱于兹总汇，汝看卷颇快，亦能记忆，唯性急不耐狡展，此大诫也。谳狱非甚难之事，……我始至江西，陈莲史提刑以广信廖氏部案，司府鞫之经岁，不得要领，札委审办。我到南昌看卷三日，已见端倪……问官第| 不可先说话，不可多说话，不可动气性。我走过多省，见谳局中能员坐堂。但闻问官乱喝乱叫，先教供后逼供，楚无数，号恸盈廷，是非曲直安得不颠倒乎？此系我弱冠客朱文正节署时，见文正审办发交及提省巨案而心识之者，故以告汝。我耳目虽劣，尚可足用。家门度岁也好。道光癸卯季夏父字"[45]

通读全文可知，此文是包世臣知其次子入江苏省谳局之后，虽看卷颇快亦能记忆，但其性急不耐狡展而做。其目的在于向其传输审案经验，防止其子因性急而酿冤抑。文中，包世臣用大量笔墨讲述了其在江西省南昌府审案廖氏案件以及南昌府自理积案的办法、成效，最后得出"问官第一不可先说话，不可多说话，不可动气性"的结论。还用其弱冠之年于朱巡抚衙门之中所见坐堂官员审案时的严刑逼供情形作为警告，让其明白审案中不可动气性的重要性。

据《包慎伯（世臣）先生年谱》载，"（嘉庆）二年丁巳，先生年二十三岁……朱文正公抚皖，见其文，叹曰：此奇才也。访知出先生手，乃手诏先生。秋，先生至皖，谒文正公于节署。"[46]由此可知，包世臣拜见朱 时在嘉庆二年，此时包世臣刚刚二十三岁，其活动范围并未超出过安徽省，拜见朱 是其最远的出游。[47]所以，通过内线外线结合的考据学方法合而观之，文中所谓"我走过多省，见谳局中能员坐堂"与下文朱 节署中所见二者义虽相涉，然必不可混而一之也。覆其所言，两者并非是一句话，实乃各有所属的两句话，否则后者所表达的意思焉得与前者中的"能员"相符？朱文正节署中的见闻殆仅仅是包世臣告诫其子的反面教材，而绝非对其走过多省所见谳局中的实际情况。

这样一来，此刻包含有发审局信息的就只有"我走过多省，见谳局中能员坐堂"这一句话了。但是此句中传递出来的信息又是如此模糊，以至于我们并不能据此得出明确的结论。此文书于道光癸卯，即道光二十三年。包世臣在江西审案时已是道光十五年，他因"食指日增，世路日窄，缟 之投不可恃，惟刑钱两席 脯较丰，遂以此作游"[48]的时间是嘉庆十五年。据此，虽然不能排除上文所反映的是嘉庆时期情形的可能性，但我们亦可以如此假设：道光二十三年包世臣写此文时，此文所反映的就是道光年间的情形，毕竟道光年间，发审局已经开始广泛存在。此外，还有一种可能性：包世臣于嘉庆年间的游历过程中在某些省份见过类似机构，道光年间所见更多，当他撰写此文时就用当时通用的较为流行的"谳局"一词泛指嘉道两朝的见闻。

嘉庆年间，[49]其为胡承珙写的《为胡墨庄给事条陈积案弊源折子》中，包世臣对积案产生的原因进行了详细的分析以后提出了司、府可以分别调候补丞卒州县、首领幕僚帮同审理案件的建议，然而其中并未提及专门设局审办。所以，我们断定直到此时包世臣并未遇到过此类机构，藉以推断嘉庆年间谳局已普遍存在的论据"我走过多省，见谳局中能员坐堂"极有可能是指其在道光年间的经历。

仅仅使用包世臣的经历并不能说明嘉庆年间没有此类性质的机构。从上文中目力所及而列举的几个机构的资料来看，嘉庆中期以后出现的这三个机构均是经过皇帝同意的，并且也未发现皇帝对其他各省设置此类机构的批示。也就是说，其他省份并没有向皇帝提出设立此类机构的请求。但是这也不能排除私设的可能性，嘉庆五年的山东省首府发审专局即为私设机构。但笔者认为，私设的可能性并不是很高，也不会达到大部分省份普遍私设的程度。此机构本质上仍是于正式的司法审判机构之外利用候补人员、省内主要官员的私人幕友等组成的帮助官员处理任职期间省内积压案件的临时性机构，官员的勤勉与否、职位的变动（升迁、离职、罢黜、谪贬、调任等）、任职机关案件的多寡等都会给此机构的出现产生极大的影响。所以，在某种程度上而言，我倾向于此种理解：此类机构是一种临时性措施，虽然各

省有私设的可能性，但是总体而言仍未达到普遍存在的程度。

交织和断裂的线索：发审局的普遍设立

自范文澜先生的《中国近代史》以来，甚至自晚清本身以来，中国国内的学术界对于晚清中央集权体制的发展，一向多采取由盛至衰的线性史观进行叙述。美国汉学受到费正清“冲击—反应”模式的影响也基本上认同清朝中央集权式微的观点。由于民族国家的建构是近代以来中西方均面临的宏大问题，近代人文社会科学的建构从知识型角度审视均以此为底层语法规则[50]。许多学科领域都对如何估计现代国家对地方资源的动员和控制能力表现出浓厚的兴趣。而对积贫积弱的近代中国而言，晚清中国国家控制社会的能力到底是削弱了还是增强了？海外中国学研究对此尤形见解歧异。例如，孔飞力先生《中华帝国晚期的叛乱及其敌人——1796—1864年的军事化与社会结构》(Kuhn，Philip，*Rebellion and Its Enemies in Late Imperial China*：*Militarization and Social Structure*，*1769—1864*，Cambridge，MA：Harvard Univ. Press）认为，经过多次对外战争尤其是太平天国运动的消耗，清廷已无法有效地在全国内动员各种地方资源，只有依赖在战争动员中逐渐获得利益与实权的新型地方士绅才能维系国家机器的运转，而地方军事化破坏了中央与地方的平衡状态，最终导致了传统王朝的崩溃。而其弟子杜赞奇在《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》（Prasenjit Duara，*Culture*，*Power*，*and the State*：*Rural North China*，*1900—1942*，Stanford，Calif.：Stanford Univ. Press，1988）一书中，则依据查尔斯·蒂利（Charls Tilly）以来“国家政权建设”(state-making）研究思路从相反的方向证明晚清以来的现代国家建制的不断强化过程的连续性，认为王权旧体制的崩溃并不意味着现代国家控制能力的削弱，相反，现代国家建设的动员能力和向地方社会渗强度恰恰得到了加强，以致传统的地方自治网络纷纷趋向崩溃。杜赞奇揭示了国家政权在伸向地方社会中资源汲取能力增长过程中的所谓“政权内卷化”现象。事实上，笔者多年来也在致力于与“民族国家建设”相对应的清朝“帝国建设”问题，将视野更加上溯至清代中叶以来的衍变而消解1840年鸦片战争这一历史分期界限所产生的诸多历史事实的遮蔽与扭曲，这与麦柯丽(Melissa Macauley)《构筑一个简约的世界：奥斯曼帝国和清帝国的法律及财产》[51]的研究存在一定的意向契合。在笔者看来，过去学术界强调清朝中央集权在康雍乾时期为历代之集大成、最高峰，这并没有不妥之处，但是不可忽视的另一侧面就是，清帝国版图广袤，天高皇帝远，皇权不下县，县下惟宗族。正因为如此，费孝通提醒我们要关注“从县衙门到每家大门之间的一段情形”。[52]从司法制度而言，清代州县官之所以对于收呈严格控制以致衍生出当事人图准不图审的诉讼游戏规则、将大量纠纷交由里甲、宗族等处理，原因即在于瞿同祖先生所谓知县“一人政府”的手上资源毕竟有限，不可能动辄使用国家力量对付数以十万计的编户齐民，而士绅阶层在本地自有其权威，加之熟悉地方情况，掌握了宗族、里甲、书院、公局等组织，形成虽非法定而实际存在的权力网络，知县必须通过这些网络资源才得以施政敷治。在鸦片战争之后，清朝国势江河日下，群侮纷来，中央权威固然趋于 然不振，但仅仅用一种下行道的趋势含混言之似有未谛，应该看到在解构与建构、冲突与统一、散失与传承同时兼具的二元性或复线性的新陈代谢运动，起码发审局的变化就同时体现了这些复杂因素的交织和历史脉络的众多岔头。

笔者所译自法文的魏丕信（Pierre-Etienne Will）先生《在表格形式中的行政法规和刑法典》（La réglementation administrative et le code pénal mis en tableaux）一文即认为，无论是律例，还是则例，都不是发明于清朝。不过毫无疑问的是，雍正在统治期间（1722—1735）努力整饬官箴和使帝国的行政秩序井然是众所周知的，标志着增加的规制工具集中化和系统化过程的开始。这个一直持续到王朝末年的过程和其中为直接后果的急剧繁殖的文本，不只反映了制定“法律”以加强王朝权力而延伸至于中央对于官员工作最小细节的控制。它主要是

源于十八世纪初叶几十年中国的人口和经济的迅速增长，管理总量史无前例，控制和规范的问题大幅增加[52]。清朝在乾隆后并没有固守儒家传统的法约刑简理念，“以万变不齐之情，欲御以万变不齐之例”，大量增修例文。篇帙浩繁的律例文本踵事弥增，令人每有望洋之叹，而其间缕析条分，一事而情罪各异，非精审于几微疑似之间，则毫厘之差，谬以千里。所以，必须进行专门的研究和训练才能得其津梁。清代科举考试的官员选拔体制自身存在的问题对于司法行政管理产生的弊端是共知共鉴的客观事实，由于地方官员不谙律例，必须借助于刑名幕友。在清代前、中期，清帝国司法体系的专业化仅仅在中央一级完全实现，以慎重谳典。省级呈现出准专业化趋势，因为专司法律之臬司的简任在有清一代主要都是从具有刑部工作经历的官员中擢拔补缺，这几乎是不形诸文字的潜规则。谢信斋《秋审比较实缓条》在该书自序中如是云：“追维曩昔皖省戴兰江少寇以比部司员治臬上谷，余次其幕下，出手录秋谳条款示余，极为详赅。余受而钞之，藏诸箧笥。少寇并因余言欲刊条款行世，嗣以迁去未果。余又询之张兰芷中丞，告以秋审条款部中曾有刻本，许为寄余，亦因升任，未及见寄。”[53]从前述秋审条款的来源可以看出刑部专业化对于各省臬司专业化的“涓滴效应”（trickle down effect），而徐珂《清稗类钞》所记“霍邱杀婿案”中，刑部书吏高某派充发审局委员表现出的洞达案件　　的专业经验便是这种“涓滴效应”的直接证明[54]。而当时州县仍然是司法与行政合二为一，专业分化渺不可见。学术界多关注于刑名幕友、讼师的法律专业知识在司法场域的作用，但是魏丕信先生和笔者均强调对于通过科举服官而在刑部经过长期历练的专家亟待投入力量研究。刑部通晓谳事的法律专业人士属于“庙堂律学家”队伍，代表当时司法专业技术的最高水准，与作为“在野律学家”的刑名幕友、作为“草根律学家”的讼师等相颉颃，鼎足而三，在各类司法审判过程中互动与较劲。因为刑部官员最有机会接触各类争议与疑难案件，而使他们长期浸润于法律知识的研读与讨论风气之中，无论是熟读法律条文、审核全国各类案件判决书、编纂删削新的律例，在在都使他们有更多机会发展出较精细的法学知识。传统的观点不仅忽视刑部“庙堂律学家”的影响，而且没有将幕友和讼师在清代的兴衰这种司法领域的现象与立法问题活动相联系。在笔者看来，人口激增与例条激增、资源与规则之间不仅存在密切勾连，而且对于各色律学专家的专业食槽的构造息息相关，不能将幕友和讼师从十八世纪的清朝社会再生产场景中抽剥出来。魏丕信先生在文章中对于清代刑部律学家的造诣深为叹服，并从律学便览手册的编纂和传播探讨这些著作的受众，揭示省级官员支持这种便览手册的刊行以为提高司法行政效率的资具。我们从魏丕信先生的文章中可以看出地方官员为改善司法行政所做出的诸种努力，而文章中所述这种便览手册的刊行和传播在时间上的断裂性似乎也提醒我们不应该将此种努力简单臆想为线性发展，但我们可以肯定的是，嘉道时期清朝省级司法审转的力量不仅数量上是严重不足的，而且在结构上面临通过专业化节耗增效的问题。专家系统是现代性的主要特征。发审局这一“准专门性/专业性法庭”不同于府县等政府机构，它只承担案件的审理和拟判，是一个纯粹的司法事务部门，昭示着从传统行政司法合一的审判机制向现代社会司法与行政分离的转型变迁。

施坚雅（George William Skinner）[55]认为，公职人员的数量在清帝国末期并没有随之增长，因此中国由国家直接出面的管理越来越少，而由诸如行会或宗族等私人机构分揽合同越来越多。魏丕信先生《在表格形式中的行政法规和刑法典》中一方面同意施坚雅的观点，认为在国家机器职位数目的“持有人”仍或多或少保持恒定固然属实，但另一方面又强调，可支配的行政工作力量在省级政府以候补官员（见习人员）的形式急剧增长，特别是在十九世纪尤然，而更多数量的有真才实学的专业人士在担任实缺的地方行政官员幕府中充当幕友，并由这些官员付费，也就是说，是最终用户。正是由于他们，国家一直能够保持活力，并在事实上增加其在社会性规制领域的抱负，在法律领域尤其如是。《剑桥中国晚清史》将人口对于土地的压力视为造成19世纪最初几

十年危机的根子，提出了当时中国社会存在着与人口过剩相关的对国家政治产生毁灭性影响的“文化人生产过剩”问题。清朝中后期人口的增长，是由清代社会和制度的特点决定的。中国人口爆炸来得太早，在与现代化中的国家进行实质性接触之前，人口就先搞上去了。本来可以转而用于 1850 年之后现代化目标的早期剩余，已经在实际上被 1750—1850 年这 100 年间的人口急速增长消耗殆尽。如果说人口的增长对农民生活的影响最终是毁灭性的，那么，它对政治制度的影响也同样严重。在这时期政治生活中，各级官吏激烈地进行竞争，以谋求升迁和保全官职。这样就使人员流动升迁的正常机制落后于人口的增长这一事实。另一方面，文化人的生产过剩，不论是政府公职的法定数额，也不论科举的名额，都没有按照人口的增长速度而增长。另外，清代实行捐监制度，即为荣誉学衔和实授公职举办捐纳，政府不断地用这种办法开辟财源。但捐纳制度显然不能充分地满足人们希望得到这种优越社会地位的日益增多的需要，出售功名和官阶使适合做官条件的人数增加。因而实际上加剧了对有限官职数量的压力，这在某种意义上就突出了仕途升迁道路显然不足的状况[56]。中国历史上的科举制度实际上就是文化-权力资源的转换器。皇帝通过科举制度令“天下英雄入吾彀中”以供驱驰，是此番交易的最大消费者，而芸芸举子们也把知识作为商品出售，“习得文武艺，货与帝王家”。由于给皇上打工的获值不菲，可以得到“黄金屋”和“颜如玉”，所以“万般皆下品，唯有读书高”。但是，“鬻技”的市场更受到限制，官吏的法定数额和科举名额都属于稀缺资源。人满为患的人口生产过剩不仅是黄宗智先生所说的小农经济“内卷化”的原因，也可以说是晚清政治内卷化的原因。人口爆炸不仅令科举考试竞争加剧，使考试成本无形中水涨船高而中榜概率则呈反比下降，使更多的人将大量时间花费于仆仆奔驰邯郸道上这条艰难的仕途经济之路，“朝为田舍郎，暮登天子堂”的美梦难圆，以致产生洪秀全那样的反朝廷的逆志，铩羽而归者变为揭竿而起者。此种“决裂”一线且按不提。而官场庇护制度由于这种读书人生产过剩造成资源紧缺而得以强化，人脉关系成为仕途“生活机会”（life-chance）的重要资本，官员夤缘奔竞钻门路、拉帮结派敛钱财的贪污腐化现象潜滋暗长，和 的权力关系网络即其明证。这种官场得势者的腐化和科场失意者的怨怼振荡氤氲，构成难分难解的交啮纠合脉络。近代的兴学校、废科举虽然是在现代化的话语下进行的，但科举被学校所取而代之，被遮蔽的线索恰是这种其来有自的生产过剩涨裂科举之窠臼的伏脉。

然而，这种科举生产过剩危机也蕴含着生机，为发审局这样的新机构的创设提供了条件。清代中叶以后，各省都有许多候补知县，除了进士出身的称为老虎班、到省后一百天内遇缺即补，其余则须耐心等待。大量存在的候补官员或署缺，或差委，临时性地参与地方政治、经济和社会诸事务，是其他朝代没有而清朝所独有的现象，他们当时被称为“听鼓者”。“听鼓”的本意是指官员到衙门值班当差。官府早上击鼓，官员听见鼓声前去应卯，开始上班治事。下午再次击鼓，表示放衙下班。后来候补官员等候地方大吏在辕门外贴出的牌示，以便奉谕去署缺和差使，这一等待过程被称作“听鼓”。“听鼓者”是人们对有官职而无实缺的地方候补官员的一种形象称呼。清代的候补官员是指有官职而无实缺，以署缺和差使的形式，在中央部门和地方从事各项临时性、差遣性事务，但多数时间赋闲、“听鼓”的在册官员，它包括三个方面的内涵：一是有官职而没有实缺，这与实任官员区别开来；二是通过吏部分发，或地方大员的奏留、咨留，从铨选阶段进入到了实际任用阶段；三是或长或短地参与中央和地方的行政与社会事务。后两点把候补官员与候选官员区别开来，同时将实官与虚衔（不参加铨选，仅有职衔）区别开来。候补官员的存在形式是有临时性职事和赋闲两种，不过对一般候补官员来说，赋闲的时间大大多于有职事的时间。他们在地方的职事方式主要有学习、委署和差使。[57]何士祁将地方候补文官的职事性质定义为：“无地方之责，而办地方之事。”[58]如同自十八世纪以来八旗挤占绿营饷缺和增设养育兵解决八旗生计问题一样[59]，通过设立发审局不仅可以弥补司法审判缓解差

委乏人的矛盾，而且可以解决候补官员生计。候补官员到首府发审机关审理京控和省控等案件在清末十分普遍。如四川发审局，就是部选实任官和在省候补文官练习政事之所。在地方官而言，延聘幕友佐治的 金尚需从自己的宦橐中拿出银子，而由发审局官员办案则可以公事公费。《安平县杂记》中就有这样的记载：“县中案牍繁多，历任每禀明上宪，延发审委员一、二人，以便帮同审讯民间词讼。如遇清理积案之时，发审委员系由府道派来，不必致送薪水”[60]。候补官员其实挤占了幕友在馆地的饭碗。在这个意义上，刑名幕吏最终退出司法场域原本是肇端于遭到考试经济所产生的候补官员的生计竞争的排挤，是中国法律体系自身演变的结果，不单纯受到西方律师、法官制度的影响。不过，这并不意味着发审委员就优于刑名幕友，相反，刑名幕友的食人之禄、忠人之事的私人忠诚性往往还比发审委员对于长官而言更加注重关防，堪膺信托。在旧机体内部的病毒被新机构所遗传承继，而且政府机构添丁进口，对民脂民膏的吮吸则又将变本加厉矣。

从语源学角度可以看出，发审局这一称谓兼具历史继承性和时代新内涵，是“发审”和“局”两个概念的复合新词，折射出从幕友到发审委员过渡的变迁。庄有恭的《偏途论》记载乾隆时的情况云：“其省会首县地方大缺，司签必宜十人：稿签一人、发审一人、值堂二人、用印二人、号件二人、书禀二人。中缺，随官酌量派司。”[61]此处所谓“稿签”、“发审”、“值堂”、“用印”、“号件”、“书禀”六项，乃是当时地方衙门签押长随的分工。由于官缺大小、公务繁简各异，各衙门的长随分工情况参差不一。一般来说，在公务殷繁的大缺，分工较细，长随人员也较多；而公务较为简略的中、小缺，分工则相对简单，人员也较少。据《偏途论》言，“管发审签押一事，凡在督学河漕抚司道府省会之首县地方，凡有此等职事，但有各宪札饬札行，或面谕本官审办，或邻县解审解道寄监收管，各宗案件奉行之后，即宜分别办理……。其核稿送签挂号各禀信函，仿司稿送签挂号签押办理”。[62]由是观之，发审系一省之首县衙门中专管上司衙门委发的承审案件事务的签押长随。一省之首县需要承担诸如总督、巡抚、学政、布按二司、驻省城各道和首府等上司衙门委办的公事，上控案件和京控案件往往委首县审理。首县印官往往需要多聘办理刑名事件的幕友，或者专设“发审”一席，司办承审事件。因此，“发审”按照该文献记载仅在省会首县衙门中方有，别的州县由于没有“承审”事务，便无设置的必要。这种“发审”幕友、长随等无疑是后来发审局的先声。据周询《蜀海丛谈》记载清代川省幕友的情形可知，四川按察使署所聘幕友分三席：一曰东股，一曰西股，将全省各属县分为东西两部分，何部案牍，即归何股办理，此外一席曰发审，则专办发审局之案件[63]。这也反映出晚清发审局实属其来有自。或谓中国当代行政机关的股、科、局的建制是清末从日文出口转内销的外来新词，笔者认为此说不足取信，这些机构之名、实俱是地地道道的土生土长的东西。/局0 最早大约出现于北齐。北齐时，门下省统辖尚食局、尚药局等六局，太常寺所属的太庙署，下有郊祠局、崇虚局，此可覆按于5隋书#百官志6。揆诸清代典章制度，户部的宝泉局和工部的宝源局可谓人所周知的机构。康熙时在京设有内织染局，在外则有江宁、苏州、杭州江南三织造局。兹举一例，乾隆四十一年二月上谕言：/据富察善等奏，宁海县知县雅尔善，因失察邪教案内降调，送部引见，但该员兼署承德县，及治中印务，会办参局诸事，且有委审命案，均关紧要，现在实更无可委调之人。查承德县一缺已奉旨拣发有人，请将雅尔善暂留奉省，俟新任承德县到任交代后，仍令其护治中印务等语。雅尔善著暂留奉天委用，俟新任承德县知县到任后，即速饬令交代清楚，给咨送部引见。富察善等，不得又藉词乞留0[64]。从这则史料文字缝隙中，发审局之谓似已几乎呼之欲出了。

道格拉斯#C#诺思（Douglass C. North）在5经济史中的结构与变迁6（*Structure and Change in Economic History*）中论及对于因人口扩张而导致的资源基数下降的反馈机制[65]。在历史上，瘟疫、饥荒和战乱都可能缓释人口对资源基数构成的压力。太平军兴，大规模的战乱是各种难以发抒的矛盾的集中爆发，使既存

的各种资源配置重新洗牌，引发了统治机器为了全力以赴应对变局的资源紧急动员，诸多因事而起、非其常规的 /局0 如雨后春笋般涌现。中兴疆臣练兵筹饷，变奇才乏，遂以差局收官缺之不给，新政事繁，故存官缺以供旧职，增差局以办新事，林林总总，不胜枚举，表现出地方行政分职化和专门化的趋向。有学者经过研究认为，大体上，这些局经历了 /军幕0 制度、/委绅设局0 和 /科层管理0 等几个阶段[d]。曾国藩在办团练与太平军进行殊死搏杀过程中逐步异军突起，在连其自己都 /日夜望死，忧见宗　之陨0 的清王朝即将抽心一烂、根本颠仆的前夜成为这个王朝倚畀的中流砥柱，聚集了可观的行政资源，广泛征士，两湖湘士纷纷投幕，一时思自效者，无不投趋辕门，幕中人才济济，精英咸集，冠绝一时，堪称 /神州第一幕府0。咸丰三年初曾国藩到长沙不久，欧阳兆熊劝他应该建立 /文案0。他接受这个建议在团练大臣公馆设立审案局，大肆捕杀有反清活动或嫌疑的湖南民众。同年八月，迁往衡州。承办案件的刘建德、厉云官等人也成为曾氏最早的一批幕僚。审案局办案废除一切司法程序，定罪不要证据，只据团绅一言即可置人于死地。所科刑罚严酷，重则就地正法，轻则杖毙堂下。审案局秉承曾国藩威猛救时的意旨杀人甚众，曾氏遂得 /曾剃头0、/曾屠户0 的恶名遭到舆论谴责以致被迫离开长沙，但这种血腥手段对于湖南最终得以没有局面溃乱变为第二个广西不无有益。咸丰四年(1854) 曾国藩东征后，审案局改名发审局继续存留下来，有时也称发审所，成为幕府中的常设机构，遇有案件，便交发审委员审理。这一时期大多审理军中犯案，如万瑞书抢粮台案，李金场 /通贼0 案等。曾国藩担任直隶总督期间，为清理历年积讼和办理天津教案，都曾设立发审局审理案件。从曾国藩幕府的分析可以看出，在历史断裂处，新增生的历史河汊蜿蜒并行，俨然呈现出了茫茫九派流中国、沉沉一线穿南北般的态势。

道格拉斯#C#诺思在 5经济史中的结构与变迁6 中把产权理论、交易费用理论同国家理论结合起来，提出了有关国家的 /暴力潜能分配论0。诺斯认为，国家具有 /暴力潜能0 (violence potential)，其类似于企业拥有资金、劳动力、技术等生产要素后所具备的 /生产能力0。若暴力潜能在公民之间进行平等分配，便产生契约性的国家；若这样的分配是不平等的，便产生了掠夺性的国家，由此出现统治者和被统治者，即掠夺者和被掠夺者。我们不能因为诺思是诺贝尔经济学奖得主便盲目地宗仰崇拜，而且许多人也对其理论已经提出了各种各样的不同意见。虽然诺思将马克思主义的国家理论归结于 /暴力论0 或 /掠夺论0，可是马克思实际上也没有忽视国家提供产权界定的功能和价值，只是没有像诺思那样精细化、动态化和对契约论进行涵摄。在镇压太平天国起义期间，国家暴力赤裸裸通过发审局以军法形式发挥作用的嗜血性底里彰显无遗，而在兵燹之后，面临的土地荒芜和人口流离，元气未复，百废待兴，国家作为一种在某个特定地区内对合法使用强制性手段具有垄断权的制度安排，其主要功能是提供法律和秩序，发审局也是在界定产权、生产 /正义0 等公共产品方面的重要工具，表现出国家暴力潜能的比较优势、残余价值和司法中霸道与王道的多重特性。殆资源的稀缺与自由的空间广狭息息相关，正如世界著名法学大师费肯杰 (Wolfgang Fikentscher) 所强调获得和拥有 (Erwerben und Haben)、或者说 to have something 与 to free from something 是相辅相成，国家在资源供给有限的情况下提供的权威性司法服务尤为必要，这在某种程度上也可以解释发审局为何在太平天国起义被镇压下去后基于路径依赖而愈发普遍的原因。同治三年，皖省署按察使何　详院呈文就颇能说明问题，其意略谓：自军兴以来，一切命盗案件，皆由各州县援照新章自行办理，重则正法，轻则责释，并不逐案通详、招解、审勘，亦不咨部核复。以一州县而掌生杀之权，非慎重民命之道。治乱重刑，一时权宜之计。鉴于省城克复瞬届三年，各地已就肃清。虽各处招审人犯一时尚难解省，而各府州所送招册一切例案，均应援引得当，以免部诘。臬司职掌刑名，责无旁贷，凡遇委审及各属详报案件，无不细核情节，妥为办理。然而，州县官吏不谙律例者甚多，一经驳诘，登复为难。因思首府衙门向设发审局，遇有发审及提省之

案，由该府督同委员研讯，明确引定例案，详司复审转详。若仍旧设局，不但委审之案得以详慎审办，即招审各案有引例不当之处，亦可就近查议，以免往返驳诘，徒烦案牍。皖省当局上宪谕令安庆府知府陈浚就此议定章程禀复，后由司详奉两院批准，于是年五月复设发审局[q]。

依据实录以及其它资料来看，清王朝灭亡以前各省基本上都设立了发审局。直隶、山东、山西、河南、湖北、湖南、江苏、江西、安徽、浙江、福建、陕西、四川、贵州、甘肃、新疆、台湾、广东、云南、广西各省均有相关记述。[q]奉天、吉林在建省以前也设有发审局。同治三年，宝琦提出设立谳局以清理积讼的建议得到皇帝的批准与指示。光绪十二年四月，吉林将军希元等奏宁（古塔）、（三）姓、珲（春）三城讼狱轻减，请将原奏暂留吉林刑司掌印主稿满汉郎中各一员裁撤，以后案件应由刑司复核者拟照旧制，即由吉林十旗参领内拣派熟习刑名一员掌理关防，该司原设有理刑笔帖式二员，即令专司主稿，遇有疑难重案随时委吉林道府、或发审局员会同详核审理。此提议得到皇帝赞同。[q]光绪十年，黑龙江将军提议设立发审处以清理积案，不料却为皇帝以将军衙门原有刑、户各司足可应付为由否决。此后也一直没有设立发审局。[n]除了各直省设立发审局这一机构之外，京师顺天府也设有发审局。咸丰十一年十二月，顺天府所辖永清县知县王锡琦，因浮征钱粮被人控告，却仍在发审局会同治中问案，以致永清原告三百余人，因其阴属治中锁押，不敢到案者居多。皇帝对此大加申斥，并严令确切查讯。[v]

发审局制度案例分析

从前述可见，发审局于道光以后已经成为一个普遍性现象，但是其中却没有关于发审局贯穿始终的详细资料。为了说明其内部构造、职能以及运作，我们利用所搜集到的材料将山西、四川为个案对发审局做一个概括性描述。应该指出的是，这一描述并非是静态的也非完全成熟时期的描写。在叙述过程中，我们会对发审局内部人员的增减、奖惩措施的更改、职责的变化等处标示清晰，以便呈现出一个动态的、发展的描述。

(一) 山西省发审局

一) 成立

道光十六年，山西巡抚申启贤批准了藩司、臬司关于设立发审局的章程细则，在其批详中称：省会地方，理应设立发审局，由首府派委人员督率审理。今省城因无公廨，向在太原府署设局。[w]

二) 人员构成

1、太原府知府

太原府知府作为首府知府，事务相当繁忙，尽管发审局纳入其麾下管理，但其也并非面面俱到，而往往负责统筹全局性的事务。其于发审局中处于统筹全局、承上启下的地位。/承上0，即秉承司、院的指示处理案件，/启下0 即统领局中人员处理局务。其职责大约有三：(1) 监督职责，对派委之员的勤惰进行稽查，并根据其所稽查的结果对局员提出奖惩意见，详禀上级衙门裁示。(2) 制定、完善发审局的拟改章程。发审局设于太原府署，与知府近在咫尺，知府随时监察，因而对其运作机制、欠妥善之处有较为深刻的理解、认知，为了调动局员积极性或者是进一步完善发审局的运作机制，首府知府往往会提出一些改进性意见。如光绪元年，首府知府江人镜就 /正委缺出，副委如何抵补0 提出改善性意见就得到了巡抚鲍源深的批准。(3) 参与案件审理。首府衙门也会有自理词讼，因此知府并不参与局内每一件案件的审理，其所审理的多为巨案、要案。除了审理案件之外，局内案件审理过程中遇到的诸多问题，如人证不齐、案结详禀等，均须禀明首府由首府行文关提或者呈递详文。

2、提调

山西省发审局成立之初并无提调之职。同治十一年，巡抚鲍源深批准藩臬两司关于发审局设立提调的详文，提调一职自此而设。提调于候补知府、直隶州内派委，其职责在于提调局务，尤其是局中审案事宜。局中发审之案，由提调率同局员研审，倘若遇有重大案件则由提调专讯。光绪九年，添派一员成正副二员提调。

3、委员

委员，即发审局内案件的主要承审人员，同时也是发审局内最主要的组成人员，大多由候补丞卒州县内委任。藩臬两司制定的设立章程内并未有确定的派委人数，经巡抚申启贤批准，委员定制为八名，正、副各四员。正委由候补丞卒州县内才具优长、判断明晰者充任，再次者充任副委，帮助审理案件。如果正委得缺出局，则由副委挨次顶任，然后再选一员充任副委，以符合八人之数。如果省内确实缺乏可委以正、副委之职的候补人员，以前在发审局内任职并且审案明干的署事回省人员仍可以禀请入局。光绪元年，副委充任正委的方式发生改变。正委缺出后，不再按副委次序补任正委，而是按照副委的功劳增补。首先由结案十起者之副委抵补，倘若结案不及十起者，则以起数多者补任，如果起数相等则依到局先后补用，如果同日到局则依到省之先后补用。空出之副委由太原府知府于候补同知、通判、州县官内挑选才明守节者禀请充任。

三） 职能

1、所审案件类型

虽然 5晋政辑要6 中并没有单列此项，但是从其中关于承审期限、奖惩措施的记载中，我们可以把发审局所审案件的类型大致列举如下：京控案件、省控案件、各厅州县的命盗审转案件以及提省重大案件。

嘉庆帝开禁京控以后，尽管京控案件多交由地方督抚审理，但是却有两种发交方式：奏交、咨交。无论奏交还是咨交，督抚都会将它们交由发审局审理，并不亲提审讯。省控案件包括民人赴臬司、藩司、道台、巡抚等衙门呈控的案件。按照清朝严格的司法程序来说，赴院、司、道呈控的命盗等重案应由各衙门亲提审办，但是各上司衙门并不亲提审讯，往往发交发审局审理。如 5道咸宦海见闻录6 中所记，道光十八年七月，张集馨调署太原府事，承审郭嗣宗出嫁女自刎案，/该案京控三次，省控四次，钦差行辕控二次，由院司发交太原府讯。/[K]

按照严格的审转复核程序，州县官所审理的命盗重案应由府转司，由司转院。同治十二年，从巡抚鲍源深批准藩、臬两司以及太原府详文[Y]来看，首府知府不仅将各厅州县的命盗重案交由谳局复核具奏上司衙门，而且还对各州县审理错误之员科以惩罚。于是，发审局也开始承担臬司部分职责，复核审转重案。

尽管 5晋政辑要6 中并没有关于发审局审理提省重大案件的信息，但是张集馨在 5道咸宦海见闻录6 中却其任山西首府的这一情形有所记述。[Ł]张集馨作为太原知府，也会参与谳局中案件的审理，但是所审理的多为棘手之案。

2、派员委审之法

道光十六年，巡抚申启贤批准的开办章程内所叙方法甚简：由于委审之案有难易之分，所以凡遇委审之案，由首府设立正副各委员之名签，如果签掣何人，则令何人承审，以防推诿之弊。同治十一年，提调设立之后，发审案件则由提调率同研审，如果遇有重大案件则由提调专讯。从上文中可知，太原府知府亦会亲自审理重大案件。

3、往提人证

发审局所承审的京控、省控以及命盗审转案件，往往具有复审的性质，提省重大案件则有初审性质。无论复审、初审，处于省城的发审局审理省内其它各地的案件均需要提集相关人证以验证所拟判词是否情罪相符。人证的传解，往往责成发审局所审案件的原审州县提省候审。道光十六年，巡抚申启贤批准的开办章程，对各厅州县提集人证送省的推诿、迟延行为制定了相关惩罚措施：各属传解人证，实在外出患病，一时未能到案者，亦有因案多情弊，州县惟恐要证到省，审出实情，因而纵令逃避者，并有原差受贿卖放者，虽事无一定，总应责成州县解审。倘敢抗延不解者，即将该州县撤调来省，督令审办，总俟案结之后，始令回任。倘一时不能速结，其缺除另行委员署理外，仍将该州县留省候审，或听候参办。[{]同治十二年，巡抚鲍源深批准的清讼功过章程中，对人证往提的期限、各州县的责任以及惩罚的规定相当明确：各厅州县奉提人证，以奉文之日起除去往返程限。在官人役，限五日起解，如果所提官役内有民人及专提民人者，均限十日起解。如果要证患病沉重，令该州县亲诣验明属实，限五日内禀覆，一俟病痊，即行专解。若远出临境，该州县即传集亲属，讯明

实在所往地方，亦限五日禀请展限，一面备文关提，到日即解。解证以日行五十里为限，如逾限不到，即由详提行衙门查明，详请记过一次，再分别限以五日、十日解覆。如仍不到，再请记过一次。迟至月余不到，请记大过一次。若奉提人证至五名以上，能于初限内全数传解者，记功一次。倘人证并无患病、远出事故，有心循纵不解，即行详请撤任，以儆玩泄。

4、承审期限

发审局所承审的案件多为要案巨案，但是其承审期限并不是很长，大约十天左右。道光十六年的章程规定：委员承审案件，如果人证齐集，定限十日审明完结。倘若人证未齐或案情支离、犯供狡展，以致不能依限审结者，承审委员即将要证何人未到、案情如何支离、犯供如何狡展如实详禀，由上司衙门查明给与展限。如有捏饰情弊，一经查出即停委一次。光绪十二年，巡抚刚毅批准清讼功过章程对承审期限以及迟延处罚的规定更加明晰。发审案件以人证、案卷解到之日起，易审案件限五日审结，难结之案限十日完结。倘因定限内不能审结，借口词证等未齐请添提人证为展限缘由，由太原府知府查明具详，将该委员停委一次。如果案情实在疑难、两造供词狡展，非提到要证质讯不能结案者亦由该府禀请添提人证，以提到要证之日起仍照前定五日、十日之期限完结，其有因循怠玩无故逾限不结者，停委一次。如果各委员轻重任意或以苛刻为明以致罪有枉纵者，由该府查明后即将该委员详请出局，停委一年。

5、奖惩措施

由于发审局所审案件大多案情复杂，并且牵涉人员颇多，承审期限很短并且对委员迟延惩罚较重，为了鼓励委员，不同时期的章程都制定了相应的奖励举措。道光十六年的开办章程规定：正委之员一年期满，如果勤于审案则给与酌委，其尤为出力真能听断明决者，禀请格外鼓励。委员帮办发审案件，如审结本省控案并命盗案件至三十起者，或审结京控案件至八起者，均详请拔委一次；倘详请拔委之后又复审结本省控案并命盗案件至四十五起，京控至十二起者，再准详请拔委一次。如果审办未及数目而轮署到班出省者，准其卸事回省后派审案件仍行接算。咸丰五年，巡抚王庆云批准藩臬两司详文，对部分条款加以变动。嗣后，不论京控、省控、命盗难案，凡审结二十起者给予尽先拔委一次，三十起者给与酌委一次，所审京控案件以及奏案均以一起作二起计算。如果审结案件内有翻控或者原审未协以致驳回案件，由首府另委别员审结，即于原审起数内扣除归于后结之员计数奖励。同治十二年，经巡抚鲍源深批准，奖励措施又发生变化，较以前更加优厚：承审委员每员能审结案件十五起者给与尽先拔委一次，二十起至二十五起者给与酌委一次，其中有实能审结纠缠棘手京控奏办案件或平反巨案、昭雪无辜及在局资深二三年之久，始终勤谨异常出力之员，由该府随时查明另行请奖，将轮应署事者提前酌委。提调一职设立以后，不仅督同局员研审案件，遇有重大案件还要专讯，比寻常局员还要辛苦。光绪元年，巡抚鲍源深批准太原府知府江人镜关于提调一职奖励措施：提调一职以一年期满，给与酌委署理优缺一次。在给与局员优厚奖励的同时，为了防止局员徇私舞弊以致牵连无辜、冤抑丛生，也制定了相应的惩罚措施。同治十二年，巡抚鲍源深批准的藩臬两司详文中称：记过六次、大过至三次者，现任人员立予撤任，候补人员停委一年，有功准其抵销。光绪三年，惩罚措施进一步细化：记过不及六次、大过不及三次不符撤任停委之章者，每过罚银五十两，大过罚银一百两，候补人员候署后按欠数扣收。光绪七年，巡抚将该罚则改为：候补知府直隶州县因公记过，免其罚交银两。如事前存有记功，准其呈明相抵。其无功可抵记过一二次者由司存记，三次者销去寻常拔委一次，四五次者销去尽先拔委一次，多至六次及记大过至三次者销去酌委一次，仍分别撤委。如无劳绩可销，应销寻常拔委者，停委半年；应销尽先拔委者，停委一年；应销酌委者，停委一年半，再行开委。十七年，巡抚刚毅对记过至六次、大过至三次候补人员的处罚改为停委，功过准其抵销。总体而言，对发审局委员的奖励措施是日渐优厚，但是对委员的相关惩罚却日渐减轻。

四）经费开支以及来源

山西省发审局的开支主要有三部分：发审幕友修膳银、局员薪水、发审委员伙食费用以及伺候人员的赏银。发审幕友修膳银一千两，由太原府知府捐廉银内派送。发审委员每天赴首府问案，应预备早晚饭食，如果熬夜审讯要案，夜间又需预备中伙，大约每天需银三两，共一千二百两。此项银两主要用于委员饭食，如果有所剩余则用于打赏伺候人员的赏钱。道光十六年，发审局设立之初，此项银两由两司四道九府十州分别摊捐，由各官员养廉银项下按季扣收，再由藩库发给使用。光绪六年，该项银两由摊捐改为由外销生息项下动支。光绪十年，外销出入款项酌量裁减，发审局委员饭食由首府另行筹款办理。十一年，经巡抚刚毅批准，此银两改由广东生息各外款余款内支给。在设局之初，委员并无薪水可言。光绪元年，太原府知府江人镜以发审案件较多为由，拟请月给委员以及提调薪水银两，此建议得到了巡抚鲍源深的批准。自此以后，提调薪水银每月三十两，正委每人每月给二十两，每年共给薪水银一千三百二十两，遇有闰月则加增。副委四员并无薪水，等正委缺出，抵补正委后方可领取薪水。此项银两由司库公用生息项下动支。光绪九年，提调又添派一人，但所添派之人由他局兼充，并不支取薪水，正提调每月支银三十六两，正委四员每月仍支取二十两。每年共需银一千三百九十二两。此项银两不再由司库公用生息项下支取，而是筹给外销间款银一万两，由太原府自行生息，以资委员薪水之用。如果入不敷出，则由首府于发审饭食银两内补足。

(二) 四川发审局

一) 设立

关于四川省发审局设立的具体时间已无从考证。但从 5四川通饬章程6 中 5成都发审局匾对6 一文中所记 /视民如伤，道光庚子十月朔，三原王治0[r]来看，道光庚子年也就是道光二十年，四川发审局就已经存在。道光二十八年，张集馨署四川臬司，因首府衙门案件积压过多，屡催不结，因在臬署西院设发审局，于判稿、见官之暇，终日督率委员审理各案。张集馨此举应为权宜之计，并且臬司发审局所审之案多为臬司专职之案：如隆昌县叶允喜与胞嫂黄氏通奸案，该案屡经部驳，京控三次；[8l]遂宁县徐钧通报邑妇胡氏与其姑蒋谋死亲夫一案，张集馨看出此案疑窦想驳斥另审时，潼川府转据县详招解，张集馨遂饬县令将该案全案人证解省亲审。[S]按照清朝司法程序，此案经府审转，臬司自然应对情罪不符之案提审；提省审办资州牢头周鸣同吊拷诈赃案，此案为赴省具控之案[W]。张集馨作为臬司，统管全省的司法事务，因首府衙门积案过多，方于臬司衙门单设发审局以解首府案件积压之苦。况且 /其时委员特派李象　、俞文诏、顾希曾、朱凤标，皆能问案，而李象　系老吏，尤优于众人。0[S]其间之审案人员仅系特派，其所审理的案件也是臬司职责之所在，因此此处的发审局实际上代行了臬司的部分职责。张集馨此举实际上是将首府发审局因积压案件过多而难以承担臬司分发的职责重新收回臬司，由臬司督率所设立的发审局完成。随着张集馨调任贵州藩司，此机构也极有可能随之消失。光绪辛丑孟秋月，知成都府阿麟为 5四川通饬章程6 所写序中曾言：/四川讼狱之繁，甲于天下。谳局设于古天府署，遴选牧令从事其间，遇有檄发疑难案件，若有司之援引失当者，余辄与之商榷可否，虚心研鞫。0[S]所以，我们断定张集馨任四川臬司时所设立之发审局必定随其去任而解散，其沿继至此者当为道光二十年即已出现的首府发审局。

二) 人员构成

1、成都府知府

知府总司局务，有的书中称为 /总办0。其职责仍与山西太原府、安徽安庆府知府的职责大致相同，只是侧重点有所不同而已。成都府知府职责亦可从下文三个方面来分析：(1) 拟定章程。光绪十二年正月制定的 5发审局问案章程及劝惩章程6 便是由署成都府知府唐翼祖拟定。对于发审局运作中的不妥当或应改善之处，首府亦可以拟制改订意见，但是不能擅自改动，须得到臬司、督抚的批准方可施行。如光绪二十七年三月，署成都府阿麟提出的5变通发审局劝惩章程6 即是经总督批准后由臬司札饬遵行。(2) 稽查之责。首府作为发审局总办，对局内委员的审案情况进行稽查，其方法为：由首府将何员何日派审何案、何日限

满，逐件登记印簿，按月稽查一次。对于局员的勤惰，首府亦可禀请给与奖励或者处罚。如5计开劝惩章程八条6 中开列：/ (委员) 果能勤审速结，即予照章请奖。如易结不结，及审断乖方，怠玩延误，由本府查明，据实禀请宪示，轻则记大过停委，重则撤差以示惩创。0[8] (3) 参与案件审理。此职责较为宽泛，不仅直接审理重大案犯，而且还会对委员审案中遇到的问题予以处理或给与指导。如局员所拟判词有不合度者，可与首府商榷，行提人证则须开具节略并声明缘由，由首府核实可行与否，当行则行，当止则止。此两种方式实际上是一种变相的监管之权。

2、坐办

四川发审局未设提调，而设 /坐办0，共正副二员，由听讼明决、富有经验的候补同知、通判、州县充任。发审局设坐办原为总其大纲，无论何员承审案件，俱应列衔，发审局内所审个案均需参酌。由于审案之员与坐办并非上下级关系，且又都为候补人员，彼此之间并不筹商案情，以致各存意见。更有甚者，无论承审之案讯有端倪与否，竟不告知首府、商诸坐办，而先行面禀臬司，到局后又不述明，以致无所禀承。因此，光绪二十二年开列的5发审局问案章程6 中对坐办的职责有明确规定，可分为三方面：督催承审之员审案；局员如遇有迟疑难决之案可商之坐办，求取建议；接收局员不分巨细的面禀之事并加以筛选，禀明首府。倘若局中有重大案件，大率归坐办审理。[$]坐办实际上成为了发审局局员的直接管理者。

3、委员

5四川通饬章程6 中并没有单列委员的任命、来源、人数等内容，但是从散落于劝惩章程、审案章程等处的信息来看，川省发审局的委员亦为候补人员，只是人数较多，有二十余人，大多来自于候补人员。其职责仍是承审案件，除问案之外，委员尚需亲拟判词，此为定例。但是大多数委员并不亲拟判词，而是于/每案讯明之后，非曰犯归原供，即倩幕中拟判0，光绪二十二年开列的章程中对此重新做了规定：/凡有承审之案定供后，务须亲拟判词，有不合度者，随时向两坐办及本府商榷，再行覆审更正。练习即久，审断自精。不得再请幕中及倩他人代为拟办。0[$]承审案件中遇有传讯人证等事，需事先开具节略，声明缘由，由首府批示执行。

除委员之外，尚有学习人员十数人。学习人员并非均为候补，实缺人员亦需入局学习数月，始能赴任。候补人员始由学习升副委，再升正委，且须审结案件著有成绩，始能予以委署。

4、幕友以及书差等伺候之人

川省发审局聘有刑幕一人。谳局问案向由承审之员亲拟判词，呈由首府阅定，然后送交幕友核办。但是局中委员有时并不亲拟判词，而是由幕友代拟。因此，幕友的职责便是对发审局局员所审案件的详文以及文中所拟定的判词进行修改，防止上司驳诘。书差等伺候人员多由首府拨充，对局内案件的审理提供辅助性服务。

三) 审案职能

1、派员委审之法

谳局案件，向来每案派委承审两员。由于审案过程中二人互相推诿，任功而不任劳，光绪二十二年，将两人承审一案改为每案专派一员审理，使其无法推托责任。针对局中委员/当局差又谋别项差使，或俟差竣回局，致案久悬，或倩他人代审，徒负发审之名而无听断之实0[$]的现象，又规定：凡谳局各员，除委署代理外，无论何项差使，均请免予给委，有奉委者亦令本员辞退，俾得专心任事，以塞取巧趋避之门。如委各项局差长差者，即扣抵所得酌委，以昭公允。此项规定限制了发审局委员另谋别处差事的活动，使委员能专心在局审理案件。光绪二十七年，署成都府阿麟以 /委审之案大都棘手，在明干者固能胜任，而庸懦者难期讯结。况承审之员，或经委赴省外提案，或差往他处会审，接替无人势必将本局之案搁压，未免有失慎公之意0 为由，提出 /嗣后每案仍照旧章派委二员会审，或遇案情难办，尚可互相讨论，或遇中有别故，亦可代为提审。0[S]此议得蒙允准，于是审理案件的方法再次改变，仍由二人共同审理。

2、承审期限

发审局所承审案件例有定限。但是由于定

案时有扣限、不扣限之分，应扣限者可以设法通融，不扣限者更可以束之高阁。道光二十二年以后，除紧要案件不扣限外，无论何项案件均统限一个月完结。如果案情头绪纷繁，实难依限审理的案件则展限一个月。如果继续迟延，扣除查传往返日期外，逾限半月以上记大过一次，一月以上计大过二次，三月以上停委五年，统计承审半年以上不能完结者，即行撤差，仍予记过停委。光绪二十七年，署成都府阿麟以委员 /行提行查动辄经年累月，实于民命关系甚巨0 为由，提议将审案期限及其延迟处分加重，以示惩戒，得到批准。此后承审各员无论何项案件均统限一个月完结，如果案情头绪纷繁实难依限审结者，展限一个月。倘逾展限半月以上记过二次，一月以上记大过三次，三月以上停委三年，在半年以上即行撤差，仍记过停委。其有审理控案并不认真体察、模棱断结及固执己见任性偏畸者，记大过二次，均由首府查明，随时详请注册。

3、奖励措施

四川刑案之烦，甲于天下，此言非虚。张集馨、黎培敬等人均有类似记载。而 /发审局奉发审办各案，类皆情节重大，头绪纷繁。听断稍不经心，不特动关民命，抑且吏议綦严，似宜奖叙从优，方足以资策励。查旧章系按资格之浅深，定奖励之次第。0 由此可知，资格之深浅是对局员进行奖励的标准，但是这并不能充分调动局员审案的积极性。光绪二十二年，首府唐翼祖制定的 5记开劝惩章程八条6 中便对委员的奖励提出了改进办法。

4、惩罚措施

如前所述，四川省案件繁多，而发审局承审之案往往为重案要案，所以其章程的制定较多的侧重于委员的奖励，而对惩罚措施的制定明显不足。不仅惩罚措施较少，而且还很轻。各委员承审之案，责成坐办帮同督催，倘仍怠玩因　，务需推诚告诫。若告诫不已，据实陈明，由首府分别详请记过示惩。如瞻　情面，匿不举发，承审应记大过二次者，坐办记大过一次。局员审解案件，经司驳斥并犯供翻异，嗣后究出实情，即将本案扣除不准计算，仍每案记大过一次。凡记大过者准以本局所得大功抵销，未得大功者俟得大功时作抵，不准以别处大功抵销。

5、审案类型

从上文所记内容中，我们可以将四川发审局所审案件类型归为四类：部驳案件、京控案件、提省审办案件、州县审转案件。部驳案件即为刑部驳回案件。省内判处徒刑以下者，督抚有权审结，但拟判流、死刑的案件仍需咨部，刑部会将其中拟判错误或案情疑窦的案件驳回重审。督抚则将此类案件交由发审局承审。其余三种类型的案件在上文中有所述及，不再赘言。

四）经费开支

四川省发审局的经费开支亦分为三部分：刑幕　金、局员薪水、饭食钱等。由于资料有限，对此难以详细论述。仅大略可知：坐办月薪四十两，正委三十两，副委二十四两，学习人员十二两。局内每天由首府衙门供给点心午饭一次。关于经费来源、幕友　金等均无从稽考。

概而观之，我们可以发现，各省发审局是由地方督抚批准而设立的一个首府直接管理但却受到臬司监管的专门审案机构。尽管各省因其地宜而自行设置，并不是一个极为统一的机构，但是通过比较可知：各省发审局的内部构成、职能、经费开支等却基本相同。发审局的主要人员有：首府知府，提调或总办，委员，发审幕友，学习人员，书役等伺候人员，其职责也大致相仿。首府对局务起统领作用，堪称 /总办0，对下予以监督，对上进行禀报，督饬局员有效快速的完成司、院等上级衙门交代的发审案件。首府不仅制定或拟请修改章程、监督局员、参与审讯，而且对发审局的运作提供帮助，如筹措资金、行提人证、禀请展限、案结呈递详文等。简言之，首府职责在于，通过对发审局的综理，保证其有效快速的运转。提调或坐办由候补府州充任，尽管其职责也是综核局务，但是他们所综理的局务大多与审案事务相关，如监督局员审讯案件并对委员审案过程中问题予以帮助，承审重大案件等。他们分担了首府的部分职能并且还专司该职。委员是发审局内最主要的组成部分，多由候补同知、通判、州县等人员中拣任。其职责在于承审发交案件。各省委员人数并不统一，由数人至数

十人不等，可能由首府、司院因本省情形而定。尽管各省派委人员审案的方式并不相同，但审案过程大多相仿：看卷宗、开节略、过堂、拟判。尽管过程相仿，但不同官员也会对不同案件做出不同的规定。如直隶总督曾国藩在其 5直隶清讼事宜十条6 中曾开列京控巨案的审讯方法：/凡京控巨案初到时，正副二员，将卷宗细看，过堂一二次，寻出端倪，开一节略，其末即稍判曲直。五日之内，臬司带同首府及正副承审官上院，本部堂与之商论一番，名曰议狱。其应由藩司主稿者，则两司带同首府局员上院议狱，议毕再行审讯。0[z] 尽管局中委员是案件的主要审理人员，但是各省发审局局均往往聘请发审幕友，以协助核办案牍并对局内委员审结案件所写详文以及所拟判词提出改进性意见，防止诘难。除了上述人员外，各省发审局还有人数不等的伺候人员。如负责文书工作（录供、誊抄等工作）的局书或书役；审案时往提人证以及站堂所需的差役；负责端饭送菜的伺候仆人。他们极有可能由首府衙门拨充，并无薪水可言，可能会有赏钱。发审局的经费开支大多分为三部分：发审幕友 膳银；委员薪水；委员饭食、局中办公用品（纸张、茶水、油烛、薪炭等）开支以及伺候之人的赏钱。各省幕友 膳银大多一千两左右，各省谳局中委员的薪水也有所差异，但总体而言，提调或坐办每月约三四十两，委员每月约二三十两。委员饭食银亦各不相同，山西省每天饭食银三两，但四川、安徽两省并无明确记载，但这并不说明不提供饭食。发审局确实给委员提供饭食，此项所需银两可能与书役等人的赏钱以及局内日常用品的开销银一起，由委员薪水开销以后的所剩银两中调配使用。发审局的经费起初多由府厅州县官摊捐，尽管自咸丰以后，省陆续停止摊捐，但发审局所需经费总由省内经费设法开支。发审局的主要职责在于承审不同类型的案件。从上述资料可知，其所审理的案件大致有：京控案、省控案、部驳案、提省重案、州县审转命盗重案。发审局为承审机关，而非原审衙门，况且其所承审的案件多由司、院等上级衙门发交，因此发审局并不能擅自处理案犯，除非原告、被告仅被处以笞杖之刑或无罪可科者，被处以军流以上及人命拟徒者均需解司审转。如果犯人刁健、坚决不承招而众多证据均能证明其有罪的案件，则将紧要人证随犯解质。奏交之案，无论被告有无罪名，均需连同人证解司复审，转解督抚提勘。[{] 各省对于发审局承审案件的期限有明确规定，但是各省规定也不尽统一，从十天至一个月不等。为了鼓励局员审案，各省均有不错的奖励措施。尽管也有惩罚措施对委员的失误进行惩处，但是并不严厉。对于人证的提取、关押以及管理，各省也都有相应的规定与举措。除审案以外，发审局还承担培训候补官员的责任，并且地方官员也很重视发审局的此项功能。候补人员入局学习，不仅可以练习律例、听断，而且还缓解了官缺少、候补官员多的情况。发审局以及省城中的其他类似机构容纳了大批的候补官员，缓解了候补官员的任职压力。

发审局内部机制的深层矛盾

和新闻学强调 What、Why、How 一样，法学除了认识法律规定（即 /是什么0 的问题），还应该追问 /为什么0 如此规定的问题，进而探察其在现实社会中 /怎么样0 发挥作用的问题。现在学术研究已经开始矫正过去过度注重行为规范（Verhaltensnormen）和裁判规范（Entscheidungsnormen）的将法律视为 /以文本为核心的实践0（a text-centered practice）的偏颇，留意于法律体系的机构、特别是司法实践中法律的实际运作、/纠纷的文化逻辑0 等等层面，把法律的研究放置在一种以意义为中心的整体社会文化背景下。目前，法律续造（Rechtsfortbildung）作为德国法学中的一个重要概念被予以高度重视。研究中国法律史的日本著名学者寺田浩明先生也很早就呼吁从规范本身的角度来接近问题，在社会规范这一最广义的考察范围内把法的含义扩展到非形式性的日常行动样式。循此思路，对于晚清发审局的研究有必要透过干瘪的条框规定和官样文章走入历史深处，在历史缝隙中去发掘其间被遮蔽的 /规则之规则0。

无论是从发审局的人员构成、审案职能还是从审案程序、奖惩措施来看，该机构都可以

称得上是专门的司法审断[t]机构，但是行政、司法合一的传统政治体制却使这一专门性机构又具有不伦不类的色彩。发审局虽为首府专司，但实际上却 /实为总督衙门之分局0[t]。尽管曾国藩仅仅针对直隶保定府谳局而言，但这又确实为一普遍现象。从行政体制上来看，首府对两司负责，两司对督抚负责，首府的禀详须呈司，由司转呈督抚批准后方可遵行。所以，督抚对首府的拟请修改发审局章程条款可以径自更正。臬司作为首府的直接上级，更可以对发审局的运作提出修改性建议或者对其内部人员提出严格要求。首府并没有直接改动发审局内章程的权利，行政上的等级关系使首府仅仅承担着执行者的角色。如前文中述及安徽省发审局时，该省发审局的诸多条例、措施便是由臬司直接札饬首府遵行。从发审局所承审的案件来看，多为京控奏咨案、部驳案、提省重大案件。此类案件理应由督抚或者是督抚督饬臬司、藩司亲提审讯，但是这些衙门官员并不亲提，而是发交首府谳局审办。但是督抚并不完全依照发审委员所审结果，对于巨案督抚仍会行使复核职责，尤其是京控巨案，督抚还会会同两司对案件进行讨论，即前文提到的的 /议狱0。发审局审结案件，须缮写详文由府呈司，由司转院，倘若详文中有纰漏或案情有疑窦、情罪并不相当等情形，司院可以驳回重审。因此，发审局实际上成了首府掌管之下专门承审上司发审案件的专门性审案机构，是首府直接管理的处理督抚等衙门批发案件的专门机构。发审局内部的人员关系并非真正的上下级关系。无论提调、坐办还是正副委员，抑或是学习之员，多为并非实缺在身的候补官员，彼此之间不能以官衔相对。尽管提调或坐办综司局务，对委员的审案有监督之责，但是委员有时候并非完全接受提调或坐办的监督。5四川通饬章程6 中所记 /有承审之案，无论曾否讯有端倪，竟不告知本府、商诸坐办，辄于宪台前先行面禀，到局又不述明，以致无所禀承。0[t]由此可见，发审局委员并不视首府或坐办为直接上级。

发审局不仅审理上司发交的京控、部驳案件，还负责审理部分州县审转案件。尽管山西、四川二省的发审局资料中并没有此信息的详细记载，但从这些资料中我们确实可以明了：州县所审命盗重案会交由谳局复核。5福建省例6 中便有此情形的大量记载。从其中于同治六年得到批准的 5各属解省案件发审章程6[b]所反映的情况来看，由于州县官对于原审之案并不尽心办理，及至驳回重审，又因解费、惧罪等因迁延，最终又成积案。于是各属解省案件也交由谳局审理并且制定了详尽的处理办法。发审局承审州县审转案件，对于其中拟判有误、案有疑窦之处可以行提人证、复审更正，然后解司，由司转院。倘若发审局承审案件也有未妥之处，司院仍可发回复审。如果情罪相符，则纳入正常司法程序，无关人命之徒罪案件由督抚定地充配，有关人命之徒案以及拟判军流以上案件咨部复核。发审局不仅承审发交京控、部驳等案件，而且还审理州县审转案件，完全成了臬司的 /复制品0，不过这一 /复制品0 于省级行政司法体系中处于两难境地：既不是省级司法体系中的正式机构，但又是省级司法体系所必须依赖的专门性质的审断机构。清代审转程序的制度安排是存在一定缺陷的，因为听讼如同滋贺秀三先生所说乃并不以使尽了程序的手段而终结，省控、京控案件可以长期久讼不绝的口子恰肇始于此。发审局在这个意义上是在审判机器上添附的一个外置流转处理设备而已。

发审局勘审的案件从业务性质上看主要都是复审案件，故而其被后人比作高等审判庭，而事实上在清末受国外影响的司法改革中也多被改为高等审判庭。这种在整个司法体系中的地位类似西方的衡平法院，使其审理案件的运作技术与地方州县初审案件技术不尽一致，需要类似西方的 /衡平正义0。以包世臣的若干文稿为例，其在道光二十三年所写的 5与次儿论谳狱书6 介绍了在江西审理案件的方法，在通过锁定证据后令各造相互逐层指驳、辨诘锋起，而审案者在这种类似当今英美法系的抗辩式诉讼中仅仅担任裁判员以确定法律事实，这在当时谳局中能员坐堂往往以刑求供的年代仿佛不可思议，可谓与实然迥异的 /应然0 境界。继之，包世臣在 5与次儿论谳狱第二书6 中又云：

前书言谳狱之法颇详尽，然止言得本

案之情实。至于首府谳局，为全省总汇，或京控奉发，或上控提省，或翻异提全案人证，其案多有自数年至十数年者。又本案两造先后控诉之词，多出岔头，更有牵砌别案作证，自数案至十数案者。提卷动至盈箱，提犯动致数十百人。首府有发审友，例为主政，然近来幕友，莫肯悉心看卷，且难保不别存意见。此宗大案奉委，例有|月审限，为期本宽，必须将全卷先看|遍，摘出紧要之人，再将全卷逐人摘出其紧要情节，遇有岔出头脑，必须细想前后，与本案是否有关涉处。盖岔出情节，每有股大于腰，指大于股者，|经挑掣，常至本案不可收拾。此种情节，虽要摘出，然须于摘略内注明不可追究，或竟不置|词，以便正案合龙。摘节略时，务要详明，日后堂讯，但看节略，免再查卷之烦。摘定节略，把鼻已得，必须细检律例，拿定|正经归宿，讯供时皆注定正条，则供成而看亦成。发审友即有意见，不能动弹供情。盖发审大案，断不能如自理小案，||得实。然或移情就例，或择例就情，务求平允而宽厚，则问官与犯人两无所憾，而讼师不能簸弄其间，则案易了结，而自无翻异。

包世臣在这里已经涉及发审案件特殊的/衡平法则0。他认为，在发审案件中，若一挑掣岔头，必致展转提犯，逾限既自关考成，拖延更累及无辜。造福作孽，祇争一间。所以，包世臣告诫其子云，牵砌之案，其已结者勿论。其未结而人集者，于本案有涉而无碍，便宜于大案后提出，略加数语，便可带结。若牵掣重大，头绪纷繁，便宜以人证不齐等语，蹬归原衙门自行集讯结正。包世臣在5书三案始末6中进一步接续前述论谳书未尽之言阐明自己的观点。包世臣在山东、江苏帮助幕主总理刑名案件时均事先约定：/贱子才力，但能办七分不公道事，过此不敢闻命。0这一入幕约定不为时人所了解，以为这样不公道至七分的底线太过低，怀疑可能是激愤之词。但包世臣解释说：/案至两司，则承审官已为被告，故本案之曲直与有司之平枉，以十分为率，官民各居其半。其在官之五分，难以言公道矣。民与民争曲直而成案，有司枉之，然后兼与官争，甚至弃本案之曲直而专与官争平枉，则上游之有以殴之也。故善者惟于本案曲直争多寡之数，曲直在本案者，果五而得三，是谚所谓-大头已向下也.。讼至于提省，审办两造之力皆已疲，盖有求已而不得者矣。公道昭至五分之三，直者之气必平。曲者之健也，常恃官吏，见公道昭于上游，则已失其所恃，而又不为已甚，留不公道之二分，使得藉以自饰，则岂有不可已之事乎？本案之曲直明，官吏之平枉自见。而直者之气平，则其与官争也不力。而枉在官者，上游可以意消纳，而不至翻异。0笔者将这种仅能办七分不公道事的原则称为/包世臣正义0，其核心要义就是/保全官吏，在舒民气而不使之郁0，使案件在三方都觉得可以接受、或者不得不接受的/情理0范围内自然终结。/裁判0在德语中为Rechtsspruch，在英语中为juridiction，其本义均为/法的表述0。精致洗练的中国法当然不能和卡迪法混为一谈，其作为裁判依据的法定性不容置疑，但自古以来断狱决案必以其情，强调准情酌理。所以滋贺秀三先生说，比起西方人，中国人的观念更顾及人的全部与整体。也即是，中国人具有不把争议的标的孤立起来看而将对立双方的社会关系加以全面和总体考察的倾向；而且中国人还喜欢相对的思维方式，倾向于从对立双方的任何一侧都多少分配和承受一点损失或痛苦中找出均衡点。它拥有的是当对事实本身当事者已不再争执时即告终结的构造，而以这一特定争讼的平息为目的。通过争讼发现什么是法并不是听讼的目的。争讼对于中国人而言就是在争一口气，或者说要讨个说法。在清朝审转体制下，案件的客观事实到法律事实的转化其实是通过各种/话语0编织、传播的，上级机关往往不能做到真正的复审，一般只是在使用下级提供的主要证据的基础上，对于证据进行案卷的纸上审核作业，而整个官场欺上瞒下，移情就案，消纳补斡，使最初的破绽在案件反复上控和发审、驳诘和顶覆的过程中被官场浆糊高手们越来越巧为弥合，使原本不复杂的案件可能被加入越来越多的伪证，这样假案越来越/铁证如山0，以致假作真时真亦假，黑白颠倒，治丝益棼，

驳之无隙，在进行发覆翻案时的时候成本不啻倍蓰，殊非易事。正是这样，/包世臣正义0在复审案件中恰恰是在实现绝对分配正义成本过大情况下退而求其次的选择，使法律之外的情理思想资源进入判决，以有效地弥补制度与组织的不足。/包世臣正义0 的悖法谳狱理念是道德主义和实用主义两者充满张力的结合。这种思维图像 (Denkbild) 是结果导向的，而不是原则导向的，是个案导向的，而不是规则导向的，它在求其情法两平的中庸之道时按照费肯杰先生推参阐述的法学方法必然出现曾国藩在 5直隶清讼事宜十条6 所予以抨击的发审局委员弥讼止争的乡愿习气，恰恰从反面印证了 /包世臣正义0 理念实践在复审案件中是司空见惯的。曾国藩指出：/其提省审办者，则须剖分皂白，实究虚坐。理无两是，势不两存。近来直隶京控省控之案，一经发交谳局，平日则多方弥缝，临事则一味含糊。告官得实者，承审官回护同僚，议以不应重、不应轻之咎。告吏得实者，承审官删改情节，但科以笞杖及除名之罪。其诬告全系虚诬者，则又曲庇奸民，唯恐反噬，但以怀疑妄控及愚民无知等语了结之。奏交之案，十审九虚。刁讼之民，十虚九赦。问官皆自命为和事之人，讼棍皆立身于不败之地。皂白不分，莫此为甚。自今以往，凡京控省控重案，本部堂率属议狱之初，即当确究虚实。审实者，即治被告以应得之罪。虚诬者，即治奸民以诬告之罪。黑白较然，不稍含混0[b]。刘体仁 5异辞录6 记载，在杨乃武与小白菜一案被朝野关注时，江西发生了这样一宗谋死亲夫之案，/有与妇通而鸩其夫者，其致死之处，在死者之家。刘忠诚公任内，奸妇判不与闻定案。先文庄覆审，谓杀人于其家，使妇人不同谋，何从著手？疑奸夫自知将死，为情妇开一生路，早有预定之计。问官不加细察，据以录供。质诸发审局，一再推敲，果然。时文庄欲为更正，局员云：–如此，则前任有应得处分。. 以忠诚方履粤督新任，同官固不肯为此也。文庄问局员曰：–然则奈何？. 对曰：–如犯妇本不知情，而夫死之后，仍与续奸者，亦得死罪。. 已而，妇人自认知情，不认续奸，竟无如之何。未几，大赦释出0[b]。刘体仁甚至认为这种结局是误解经书 /罪疑惟轻0 四字所产生的流弊。在此文中，刘秉璋复审刘坤一任内案件得出实情后，刘秉璋和发审局局员均不愿深有交谊的同官因审断失出受到处分，但又必须严格依律判案。可以看出，在循法与悖法的矛盾与妥协中，裁判者其实并非鉴空衡平，现实的事情还要还原到现实中考虑，控告者所预期达到的正义如包世臣所言若由 /州县受理，稍持公道，虽使至八九分可也；至两司，则格碍多矣0。在这种意义上，发审局本系基于学术界所谓 /黄宗羲定律0 产生的添附机构，但其所输出的正义必须是算计官僚利益附加成本前提下的有限公允兑价，即我们这里所说的 /包世臣正义0。

光绪年间的四川东乡抗粮案尤其能够说明问题。据此案关键人物袁庭蛟赴京控告官兵滥杀无辜在刑部所录下的供词称：/袁廷蛟供：我系四川东乡县人，年四十岁，在县属袁家坪地方居住。本县向年征收粮银一两、津贴一两，均系旧章。同治三年，贼匪蓝大舞窜扰东乡，本县所属四十八场被王棕恩、向茹蕃、程有芝、梁添溃、李开梆、吴在堂、庞春山、王启严并不知姓名共四十八人贿求县官长老爷按场设局，每场设绅一名，均系议粮勒派捐输，定数二十七八串不等，霸管数年，浮收渔利，并不清算捐款，亦不悬挂清单，因此乡民不服。同治九、十年间，有学台夏大人挂牌示谕，文武生童始知东邑不敷，广额勒派未解，阖邑百姓同向局绅王棕恩等清算捐款，王棕恩等匿簿不算。同治十年，百姓控县算账呈词一百余张，县主并不批算。十一年，百姓赴府呈告批县，又在总督藩臬各衙门呈控，均批县清算。王棕恩等贿买县官，仍不清算。四十八场捐户商议进京具控。同治十二年八月间，我进京在提督前呈控，呈内列有李经良并我一共二人出名，经提督英大人将我咨回本省总督衙门，交发审局讯办。王棕恩闻知，用银二千两贿买李经良之兄李经都，改名李进城，充当局绅。我在发审局过堂七八次，俱受刑责，将我们发回本县收卡四个多月，并未枷号。后令我们回去算账，局绅仍不遵算，，0[b]。本案有以下几方面值得我们关注：首先，正如张之洞在 5重案定拟未协折6 中开宗明义所述，此案之查办由于滥杀，滥杀由于诬叛请剿，诬叛请

剿由于聚众闹粮，聚众闹粮由于违例敛派。咸丰中叶，军饷无出，政府财政竭蹶，计臣议于四川在钱粮之外再加津贴。所谓津贴，即按粮摊派，正赋一两，则额外再征收一两。咸丰末年，则又议于津贴之外加收捐输。所谓捐输，也是按粮摊派。四川全省一百六十州县，除最为贫苦的二十多个州县外，其他各州各县皆派及，或一年一派，或两年三派，全是藩司决定。不特如此，四川尚有诸多杂派，其中杂派最多的是各种名目繁多的局，如夫马局、三费局等等，此等局员的开支皆取之于民，皆派之于粮。局绅议之，官吏敛之。各乡局士预为垫银交官，批解后加大利滚算乡民。各种杂费加起来，乡民上缴的多于正款的钱粮，多则十倍，少则五六倍。川省官府还规定，乡民必须先完杂费再完正款，一切完清后官府才发串票。若不缴杂费，即使完清正款的也不发串票。这样，如果无串票，官府可视为未完钱粮而拘捕。由此可见，案件的起因是在国家加大对于臣民经济资源汲取的背景下利用局绅加征浮收，而局绅又趁机搭便车借助官府力量大搞暗箱操作，玩弄猫腻肥私利己。这反映了当时围绕浮收钱粮展开的基层社会尖锐矛盾，颇具典型意义。其次，此案涉及到前护理四川总督文格和时任四川总督丁宝桢等封疆大员的议处，京控翻案的难度极大。最终这一生灵涂炭的覆盆之冤得以发覆，绝不是因为京控者本身的社会活动能量有多大，而是由于川籍京官的社会关系网络资源和得力于清流派张之洞、张佩纶、何金寿的挺身而出伸张正义。再次，东乡抗粮案中是经过两次京控发省讯问的，档案中也显示了同治十三年川省发审局对于袁廷蛟的敷衍了事的处理，但最终刑部的判决并未议及于此。这估计与问刑职能部门不节外生枝的办案策略等有关，但主要原因还在于当时发审局属于非经制机构，在审转体系中是不承担直接法律责任的司法主体，仍然以督抚为问责攸归。从川省发审局当时的处置来看显然是对京控者采取打压策略以图使控、被告双方有所妥协，复将上控者发回本县收卡数月，一仍含糊弥缝之故技，并不以民瘼为怀，/包世臣正义0的三分公道渺不可寻。尤其该案本身就是由于川省包括发审局在内的地方公事各局设立所产生的杂派而引起，后面我们马上要谈及的对这种国家机器扩张的批评和清理也可以被视为对该案的亡羊补牢。在这种利益格局中，发审局并非超然于外，希冀从发审局给袁廷蛟的京控主持公道即便不能说是虎口谋食，亦堪称难于蜀道登天。

笔者在翻译费肯杰先生两卷本 5经济法6 的过程中，受到其关于经济价值(wirtschaftlichen Werten) 和理念价值 (ideellen Werten) 之间的彼此依赖性论述的影响，将司法场域视为关于经济价值与理念价值之间不断对话的总合，认为晚清发审局在司法职业化方面具有难以纾解的纠葛。发审局如前所述体现了司法专业化的趋势，但几乎均肩负有培养专业人才的功能，这就说明了其职业化尚无从谈及。清末有一种 /幕友归公0 的声音，认为幕友即或误事，不过失馆而已，无处分以儆之，仍可去此他图，故若辈无不自肆，鲜能自爱者，所以主张将幕友一项另议归公，其中有熟悉刑名钱谷者，责令捐纳候补实职，方许充当，其不能捐者革去，而以候补人员中之能通刑名钱谷者充之。候补人员在省，先令在发审局学习一年，然后入幕，入幕即作当差[b]。这是在清朝财政极度紧张而捐务已成弩末的情势下的提出的主张，其论证不免多有牵强，因为实行合同聘任制的幕友失馆丢饭碗的风险成本并不比一些对于官员不关痛痒的鞫狱处分为轻。各省发审局成立后对于发审委员制定了一系列的奖惩措施，甚至建立考勤簿规范局中提调、坐办、正副委员到局问案的上班时间[b]，积极作用当然是很明显的，但这些近似目前现代办公管理制度都是属于 /他治0 的纪律约束杠杆，发审委员的 /明法0 与 /明德0 竟属各殊，其廉介自持自治的内化道德律令基本上还未遑顾及。在人情趋利若鹜的浮靡风习下，发审委员之贪赃枉法的情事反而往往较诸幕友有过之而无不及，愈发成为家常便饭般不足为怪。例如，据 5杜凤治日记6 记载，同治六年四月，广宁县的士绅到省城布政使司衙门联名上控该县书吏浮收。时广东的督、臬为一派，抚、藩是另一派，广宁士绅便利用这种情况，/省中无路不攻，花钱不少。大约承审委员亦受其贿，有意轻纵，，余俱宽懈，想若辈打点

通矣0。其日记还记下了新任主审此案的发审局坐办、候补知府严伸之和臬台本人及其家人收受贿赂的具体数目。此上控案件便生动反映了发审局官员将自己的职守和良心典卖于孔方兄的权钱交易的司法场域角逐关系。前揭各省发审局奖励越来越重而处分越来越轻的普遍态势就折射出局员道德底线的步步退却。然而，如果说幕友社会地位的上升始终处于封闭的区间内，只能一条路走到黑，而发审局局员则相对而言向上发展的事业空间是没有封顶的，不安现状的功利心炽，如同狂奔的野马更易冲破脆弱的道德防御底线。再者，徐珂 5清稗类钞6 载：/各省有发审局承审案件，为京控之发回原省以交局者，或上控之提审交局者，而莫不以候补道为总办，候补府为提调，候补同通州县为承审员。承审员有定额，承审数年，辄得署缺以去。若辈类皆夤缘进身，绝无法律知识，自号老吏，惟以锻炼迎合为事，不则亦颟顸伴食，一任吏胥之舞文弄法而已0。在一个不能真正实现黄仁宇先生所说的 /数目字管理0 的社会中，各省发审局奖励标准竞趋量化，案件审理的考核和职位出缺的递补均以审结的 /数量0 而不是 /质量0 为尺度，/鞫者觊了案之奖也0，自然唯量是瞻，多不能平心秉公酌断是非，或草率以图功，或颟顸以从事，甚至遇事深刻，惟事刑求，锻炼以为能、钩距以示察，营营于追求业绩以致制造了某些冤假错案。陈世 5牛恩惠狱记6 便记述了一起发生在甘肃高台县的奇案。此案又称 /甘肃高台案0，被清朝官员与 /四川东乡案0 相提并论。在本案中，从高台县令李大融在戏场的偶遇起，甘肃发审局上上下下因为乡谊互相帮同，更由于众承审官员均视缉获牛八教首为不世之勋，可以晋崇阶而邀懋赏，所以在功名利禄的引导下锻炼成狱，将牛恩惠屈打成招，而在陈世 建议平反昭雪时，臬司首先考虑的倒不是案情真伪，而是一省承审官将获谴问题，但知求避处分，以一己之私，陷人重辟，罔顾天理王法，企图草菅人命遮掩过去。然而，为了立功邀赏，就像晚清著名小说家李伯元的 5活地狱6 里的那个得了发审局差使的姚明之流，矫情标榜做官极其风厉，感激上司的栽培，越发竭力图报，无事生非，沽名钓誉，对老百姓而言更是活脱脱一个 /要人命0 的煞星。樊增祥在 5樊山政书#批西安府傅守世炜禀6 中云：/谳局问案，与县署寻常词讼不同。案关生死，罪关出入，老手高才，犹或时有舛错，用人不可不慎也。往年发审局有旧五鬼、新五鬼之目，如贺培芬、焦承绰、杜树勋等，皆名在鬼 之中，真谳局之耻也。0段光清在其 5自撰年谱6 提及一段轶事：有一京控粮案，解回原籍质讯，由司发府委员问供，告状人自称童生。委员曰：/我出一对，-君子怀刑.，尔可对之0，意欲折截该童生。不料对方对曰：/禽兽 人0。段光清感叹此言 /骂做官人可谓切实矣。0谳局中 /混账难以枚举0 之徒在社会上的形象真是糟乎其糕乃至于斯!

发审局本身的内在机制上存在诸多矛盾，而其作为社会矛盾折冲解决的机构，不言而喻又处于各种社会矛盾丛集的焦点，所以对于发审局的质疑、批评和抨击历来不绝如缕，有时甚至成为被告。道光十年，御史宋劭谷奏称：贵州抚藩臬各衙门上控案件，多系发交首府审办，首府另设发审公局，延请幕友，一切案情听其主裁，是为公幕。现在贵阳府公幕朱七，即朱琅揽权纵咨，与劣幕刘昆之弟刘嵩互相盘踞，表里为奸。此处的 /发审公局0 是实录中的最早记述。同治元年，御史裘德俊奏：各省督抚 /以民间京控为多事，视交审谕旨为具文，名为亲提，实则发交承审委员设法消弭，甚至仍令承审州县参预其间。该委员瞻徇情面，无论是非曲直，必 令原告之供，与原案适相符合。而又以怀疑妄控等情，开脱原告，两造既无重大罪名，该州县亦遂免审断不平处分0。光绪元年六月，御史陈彝针对发审局员素质低下问题提出：/各省会例设发审局，局员既与上司亲近，审结案多，便得尽先补署。以故分发人员，无不营谋此事。臣愚以为人命至重，以讲求律例言之，则入仕日浅非所宜也。以哀矜庶狱言之，则天资刻薄者非所宜也。以历练民情言之，则少年喜事者非所宜也。应令各省每年将派入发审局几员，各该员经手断结者何案，并各员履历，一并造册送吏刑二部及督察院查核。如有冤滥发觉，照承审例处分，以称朝廷慎重人民之至意。0汤震的 5危言6 写于光绪十六年，在 5马关条约6 签

订后不久被翁同 连同陈炽的 5庸言6 一并进呈给光绪帝。汤震在 5危言6 中就指出：/其刑部之法当变者，盗课愈严，则讳匿愈甚，鸦片愈禁，则洋药愈销，，发审局设，而州县偏断，无一平反矣。局款皆州县公摊，委员亦州县也。左袒可想，不知抚臬道府所职何事，必设此局。自新所设，而监狱以外，增一囹圄矣。0 更为关键的是，发审局的命运更与当时对于局所泛滥之弊的批评联系在一起，几有被一并裁撤之虞。光绪五年初，监察御史黄元善奏请饬令各省督抚应尽快裁撤泛滥局所，声言这类局所耗费公帑，冗员充塞，/多一局，即多一开销；多一员，即多一薪水。在该员等以为支销由局，而不知涓滴皆公。现在军务告竣有年，而各省各局尚未裁撤。臣愚以为，与其多留一局而安插冗员，不如多裁一局而节省浮费。0 光绪十五年，御史吴寿龄裁撤冗局冗员的奏折引发了清朝中央政府对这一问题的关注，户部列举有案可查的各类局所即有五六十种，其中发审局、候审所、清讼局、课吏局、保甲局等均在被点名之列。户部会同吏部议复：/查设局之始，咸丰年间，各省未经收复地方，不能不设局办事，且为设局以破衙门官吏窠臼。奈故事相延，各局亦复久成窠臼，大失本意0，各局林立，限制毫无，究其实事，一无成效。该管上司不过见好属员，公款盈虚，在所不计，种种消耗，何所底止。请旨伤下各直省将军、督抚、府尹等详议章程，减定局数、员数，并各委员衔名，先行造册备文咨报。以后设局，均须详酌，其事可相因而理者，或总设一局，将各项应办事宜统归其中，慎派妥员分股办事，以便稽查，易于得力，冗费藉可节省。上谕旨出：当此筹饷之际，尤应力求撙节，著各直省督抚，悉心体察，将该省局卡可裁则裁，可并则并，其留办各处，酌定员数，核定薪水，毋任稍有虚糜。所幸各省对于局卡裁并工作执行并不得力，而发审局在所有局卡中的业务相对尚属必要，故而，其基本上未受到波及。在湖北，武昌与汉阳二府均设有谳局，各派督审知府一员帮审，同州县四员、学习四员，均给薪水，若无薪水者作为额外学习，并延请幕友一人。因为归于汉阳府局发审的案件较少，委员在局内赋闲时间较多，臬司出于经费问题的考虑，有意将汉阳府谳局裁撤，增添帮审二员，归并武昌府审办。其在详文中声叙到：/武汉虽仅隔一江，而汉阳府县每逢衙参之日渡江随班，约计一月之中几二十日，本署词讼不能自讯，一切公事委之幕僚，无暇躬亲难免遗误0，撤销汉阳府局，有俾于公事。然而，发审局尽管属于非经制机构，一旦裁撤，毕竟也牵扯到许多人的岗位与俸银，所以其间荆棘颇多，不是想撤就撤的事。迄至光绪二十三年，湖北的京控案件仍有发审汉阳府的记录。

道光以后，清朝最高统治者对于发审局初则默认其存在，继则力图加以规范整饬，终则积极奖劝发审局局员戮力奉公。道光十六年，有人揭发山西太原府知府珠澜自署首府后颐指气使，以致发审局委员登时散尽，所存者只有坐补安邑县刘应昌一人，自三月二十一日起至今未能审结一案，积压七八十起。道光对发审局这一机构根本未加留意，仍是将注意力集中于案件的彻查以及相关官员的处理，责令巡抚申启贤破除情面，据实严参，以儆官邪。咸丰二年二月，皇帝对河南省发审局委员郎仲连在发审局籍案吓诈、被人控告一事提出批评，并令其主管官查明复奏，严行惩办。以肃吏治。十一年十二月，顺天府所辖永清县知县王锡琦因浮征钱粮被人控告，却仍在发审局会同治中问案，以致永清原告三百余人因其阴属治中锁押，不敢到案者居多。咸丰皇帝对此大加申斥，并严令确切查讯。同治元年十月，四川总督骆秉章因将隆昌县知县魏元燮婪赃虐民，纵勇行凶一案提省交发审局研讯，以致委员吴云程、罗廷权二人竟袒护同官，未将魏元燮家丁提质，惟于人证多方抑勒，欲将赃款全行消弭一事为皇帝大加斥责，并将其严审究办。曾国藩担任直隶总督期间设立发审局审理案件，由臬司综理发审局。藉资讲求刑律，并拟订 5直隶清讼事宜十条6，对发审局的各项制度规定甚为明晰。曾国藩在直隶设立发审局和制定 5直隶清讼事宜十条6 均得到清朝中央政府的批准和支持，被作为典范予以推广。这是清朝最高统治者对于发审局态度转变的关键环节，标志着开始对发审局进行大规模的规范整饬。清末许多省份发审局的模式和规章条

例其实都是一准于此。光绪元年，受到御史陈彝陈奏的推动，清朝最高统治者发布谕令：/省会发审局，宜慎择贤员经理，嗣后各省应将每年派入局员，并各员履历，断结何案，逐一声明，报部查核。如有冤滥，即照承审例处分。0[ñ]此举将各省发审局内官员审理案件的情况置于中央政府的监管之下，这预示着最高统治者已经不再将发审局看作一种权宜之计。此后皇帝谕旨中对发审局的关注日渐增多并且还对部分省份此机构的运作多加督饬。光绪十二年四月，吉林将军希元等奏称：/宁（古塔）（三）姓珲（春）三城讼狱轻减，请将原奏暂留吉林刑司掌印主稿满汉郎中各一员裁撤。以后案件，应由刑司覆核者，拟照旧制，即由吉林十旗参领内，拣派熟习刑名一员，掌理关防。该司原设有理刑笔帖式二员，即令专司主稿，遇有疑难重案，随时委吉林道府，或发审局员，会同详核审理。0 该条陈得到皇帝批准予以实施。[b]光绪三十四年二月，上谕云：/外省有司衙门发审督审各局，必须选择恻怛明决之员，使充此任。经此次通谕之后，仍疲玩不悛，残民以逞，一经被人参劾控告，除将该承审之员，从严惩办外，定将该堂官督抚，一并惩处，断不姑宽。0[b]在皇帝看来，发审局已经成为省级司法体系内部的一个重要组成部分，它不不仅仅是处理积案的权宜机构，而是使省内司法体系有效运转不可缺少的部件。

余论

发审局是省级官僚体系采用/差委0之法应对积压案件问题的结果。尽管其出现之初就带有临时性、专门性的特点，但是在一定程度上解决了传统司法体系无法应对的问题。随着积案问题的日渐严重，该机构所变现出来的实用性、专门性使之由权宜之计变成了省内司法体系着重依赖的司法力量。各督抚、臬司使用行政力量对其规划，使之日渐完备、成熟。尽管发审局是首府掌管之下的专门审断机关，但是传统的行政司法体系却又使该机构具有行政体制的烙印。发审局并不具有近代审判厅的特点，它仅仅是臬司职责的/复制品0，是督抚处理省内重大案件往来的专门机构。所以，发审局可以看作是传统的行政司法体系内部衍生出来的/变异体0，在原有司法体系无法处理随着近代社会日益发展而来的司法问题的情况下，该机构充当了一种媒介，一种向新体制过渡的桥梁。在这一过程中，发审局承担了处理大量司法问题的责任。光绪三十二年（1906）九月二十日，皇帝发布上谕，改刑部为法部，专任司法，改大理寺为大理院，专掌审判，改变了传统司法体系中司法审判与司法行政统归刑部的现象，将司法审判与司法行政分离开来，并以大理院为主体开始在各直省设立各级审判厅，以代替传统的/州县－府－司－院0司法审判体系。在新旧交替过程中，发审局所承担的案件审理职能已经被分解到新的司法体系之中。但是，在筹办各级审判厅的过程中，各省均面临两大问题：审判人才的不足、筹办经费的匮乏。尤其是经费匮乏问题始终是制约清末改革的主要问题，清王朝的大多数省份均面临这两个问题。于是，在这些省份，发审局内部的资源便被用于新式审判厅的筹备之中。一方面，发审局委员入法政学堂学习新式律例，增加知识，以便进入新的司法体系之中；另一方面，法政学堂毕业的优秀人才，可以通过在发审局充任帮审委员增长阅历。发审局遂不仅提供了部分法律人才的来源，而且成了法律人才的培训场所。由于发审局成立之初仅仅是权宜之计，况且内部人员多为候补官员，所以，在行政、司法分离并建立独立司法体系的变革过程中，发审局又陷入了两难境地。因其审理案件的专门性，它不可能成为行政体系下的一个机关；新的司法体系不仅将司法行政与司法审判分离开来，而且还仿照西方的司法体系确立了四级三审制，更不可能将传统体制下派生出来的发审局纳入到新体系之下。这种处境决定了发审局最终被裁撤、解散的命运。

X本文系教育部人文社会科学重点研究基地项目05JJD770104阶段成果。

[1] 郑秦：5清代州县审判程序概述6，载5清代法律制度研究6，中国政法大学出版社，2000年，第123页。

º 欧中坦：5千方百计上京城：清朝的京控6，见于高道蕴、贺卫方等编5美国学者论中国法律传统6，中

国政法大学出版社，1994年，第498）499页。

» 赵晓华：5晚清讼狱制度的社会考察6，中国人民大学出版社，2001年，第210页。

¼ ⓧ ⓨ 李贵连、胡震：5清代发审局研究6，载5比较法研究6，2006年第4期。

½ 沟口雄三：5俯瞰中国近代的新视角6，载5清史研究6 2001年第二期。

¾ 5嘉庆道光两朝上谕档6，第四册，桂林，广西师范大学出版社，2000年，第310）311页。

¿ 5仁宗睿皇帝实录6（三），卷一百七十四，北京，中华书局影印本，1985年，第279页。

À 5仁宗睿皇帝实录6（三），卷一百七十二，北京，中华书局影印本，1985年，第244页。

Á 5仁宗睿皇帝实录6（三），卷一百七十八，北京，中华书局影印本，1985年，第341页。

Â 5仁宗睿皇帝实录6（一），卷六十五，北京，中华书局影印本，1985年，第877页。

ⓥ 5仁宗睿皇帝实录6（一），卷六十五，北京，中华书局影印本，1985年，第877页。

ⓦ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百七十一，北京，中华书局影印本，1985年，第902页。

ⓧ 那思陆：5清代州县衙门审判制度6，北京，中国政法大学出版社，2006年，第74页。

ⓨ 盛康辑：5皇朝经世文编续编6，卷二十三，吏政六，大吏，第2466页。

ⓩ 5为胡墨庄给事条陈积案弊源折子6，见包世臣：5安吴四种6 卷第三十一下，台北，文海出版社，1968年，第2175页。这有点类似于科斯在5社会成本问题6 的火车溅火星损害路边居民的著名案例。与该案例所不同者只是在亲提和委审不存在完全的自由交换条件。5福建省例# 刑政例# 下6（台湾文献丛刊版，第1016页）对发审局的设立经费渊源追溯就可以从一个侧面反映这种司法成本的转移。事实上，京控弛禁之后，京控者亦存在察变观风进行制度寻租的可能性。嘉庆就曾说，山东/民风之刁健，甚至有当堂鞫讯之时，辄敢挺身起立，声言此处不能审理，另赴他处控告者。地方官畏其凶横，不敢 究，因而相率效尤。京控上控，案益增多0（5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百六十九，第887页）。在谁为诉讼社会成本买单问题上的反复冲突、磨合、博弈的结果就是道光十二年（1832年）刑部吏部会同制定的规则，基本原则和中央对于京控案件归提刑部或发交督抚分别处理的标准大体相同，即：各督抚遇有上控之案，事关重大者，须亲提研鞫。其寻常案件，著发交邻近府县审办，勒限完结，不得仍发原审之本府本县。是年，御史宋劭谷奏请酌定各省审理上控案件章程。刑、吏二部议覆的条例是比较妥当的理性选择，但仍然比较模糊，留下了很大的自由裁量空间。

〖 包世臣：5安吴四种6，卷三十一上，台北，文海出版社，1968年版，第2158页。

〗ⓥ 5为胡墨庄给事条陈积案弊源折子6，见包世臣：5安吴四种6 卷第三十一下，台北，文海出版社，1968年，第2176、2178页。

〛 5仁宗睿皇帝实录6（三），卷一百七十二，北京，中华书局影印本，1985年，第245页。

Ĩ ⓜ 5仁宗睿皇帝实录6（四），卷二百五十八，北京，中华书局影印本，1985年，第492）493页。

ⓜ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百七十一，北京，中华书局影印本，1985年，第9027页。

ⓜ ⓧ 江西巡抚金光悌：5奏为查办积案设法清厘未结词讼事6，中国第一历史档案馆藏5录副奏折6，档号：04- 01- 01- 0512- 028。

ⓜ 5嘉庆道光两朝上谕档6，第十二册，桂林，广西师范大学出版社，2000年，第86）87页。

ⓜ 山东巡抚钱臻：5奏为京控积案全数审结撤局日期事6，中国第一历史档案馆藏5录副奏折6，档号：04- 01- 01- 0607- 014。

ⓜ 5仁宗睿皇帝实录6（四），卷二百八十九，北京，中华书局影印本，1985年，第947页。

ⓜ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百十四，北京，中华书局影印本，1985年，第170页。

ⓜ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百四十一，北京，中华书局影印本，1985年，第516页。

m̃ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百四十二，北京，中华书局影印本，1985年，第528）529页。

ⓝ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百五十二，北京，中华书局影印本，1985年，第646页。

ⓜ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百六十二，北京，中华书局影印本，1985年，第783页。

ⓦ 山东巡抚钱：5奏为节次奉旨严审京控案件恪遵办理并筹拟设局专办事6，中国第一历史档案馆藏5录副奏折6，档号：04- 01- 01- 0604- 014。

ⓧ 5仁宗睿皇帝实录6（五），卷三百七十二，北京，中华书局影印本，1985年，第922页。

ⓨ 5嘉庆道光两朝上谕档6 第26册，桂林，广西师范大学出版社，2000年，第173）174页。

ⓩ 5嘉庆道光两朝上谕档6 第28册，桂林，广西师范大学出版社，2000年，第464）465页。

ⓝ ⓝ 湖广总督汪志伊：5奏为遵旨清厘积案拟定期限事6，中国第一历史档案馆藏5录副奏折6，档号：04- 01- 01- 0512- 012。

ⓗ 江苏巡抚章煦：5奏为设法清厘积案并酌议章程事6，中国第一历史档案馆藏5录副奏折6，档号：04- 01- 01- 0512- 007。

仁宗睿皇帝实录6 (四), 卷二百五十八, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 492) 493 页。

ɑ 包世臣, 潘竟翰点校: 5齐民四术#庚辰杂著二6, 中华书局, 2001 年, 第 56 页。

ɯ 5宣宗成皇帝实录6 (六), 卷三百七十三, 第 716 页。

ø 包世臣: 5与次儿论谳狱书6, 见 5安吴四种6, 台北, 文海出版社, 1968 年, 第 2237) 2241 页。

ȸ 胡韫玉辑: 5包慎伯 (世臣) 先生年谱6, 台北, 广文书局有限公司印行, 1971 年, 第 20 页。

ɸ 依据胡韫玉所辑的 5包慎伯 (世臣) 先生年谱6 所记, 包世臣于八岁读书于白门, 十九岁时读书于距家十五里地的楂塘, 二十岁, 居家守父丧, 二十一岁, 家居, 二十二岁, 游芜湖, 二十三岁, 拜见朱　。台北, 广文书局有限公司印行, 1971 年, 第 13) 20 页。

ȹ 胡韫玉辑: 5包慎伯 (世臣) 先生年谱6, 台北, 广文书局有限公司印行, 1971 年, 第 54 页。

õ 台北文海出版社版 5安吴四种6 并没有指出此文撰成的年代, 但潘竟翰点校的 5齐民四术6 中却言此文撰写于嘉庆己卯。包世臣: 5齐民四术6, 中华书局 2001版, 目录, 第 6 页。5清史稿# 卷四百八十二# 列传二百六十九#儒林三6 (中华书局 1977 年版, 第四十三册, 第 13262 页) 记载: /胡承珙, 字墨庄, 泾县人。嘉庆十年进士, 选翰林院编修。十五年, 充广东乡试副考官, 寻迁御史, 转给事中, , 嘉庆二十四年, 授福建分巡延建邵道。0 所以, 包世臣给胡承珙写折子的时间只能在嘉庆十五年至二十四年之间, 否则不可能标题即云 /胡墨庄给事0。依据 5包慎伯 (世臣) 先生年谱6 可知, 包世臣于嘉庆十六年、十九年、二十二年、二十五年曾入京参加科举考试。其中, 前两次在京师停留时间较短, 同年六月即离开。第三次, 是九月出京。担任京官并且同乡的胡承珙极有可能是在嘉庆二十二年这次与包世臣聚首京师时探讨积案问题解决之道。其第四次因事滞留京师, 是由于为了帮助刑部总办主稿数十人条议事。再者, 从 5安吴四种6 卷三十一上、下所列文章来看, 基本上是按时间顺序排列的。卷三十一上有四篇文章, 大抵属于法条解释和修订诸问题: 5读例说6 上、下, 大约写于嘉庆初期, 书中有 /今上御极之初, 曾以大臣言饬查各处陋规, 明以予之0 之语; 5议刑对6 记其于嘉庆十六年与刑部尚书金光悌讨论秋审册内 /山东民人黄某入室行强儿媳案0 细节; 5议刑条答6 记嘉庆二十五年夏为刑部总办主稿条议数十事的内容。卷三十一下有五篇文章, 主要关涉勘审案件问题, 即: 5为胡墨庄给事条陈积案弊源折子6; 5为胡墨庄给事条陈清厘积案章程折子6; 5书三案始末6, 分别记段继干案、徐文浩案、八折收漕案, 第一案至道光元年尚未审结, 而包世臣也恰恰记到此时, 其余两案结案于二十五年。再次为成书于道光二十三年的 5与次儿论谳狱书6 以及 5与次儿论谳狱第二书6。从排列顺序来看, 包世臣拟写此折的时间可能为二十二年。

þ 张世明: 5知识型: 民族国家的空间框架与近代史学和法学的学科底层语法规则6, 内蒙古大学法学院和内蒙古大学蒙古学研究中心合办的 /2005 年中蒙民族法学学术研讨会0 报告, 资料来源: http: PPmgxzx. imu. edu. cn。

þ 麦柯丽 (Melissa Macauley) 5构筑一个简约的世界: 奥斯曼帝国和清帝国的法律及财产6, 由中国人民大学博士研究生孙　翻译, 见于张世明、步德茂、娜鹤雅主编 5世界学者论中国传统法律文化6, 法律出版社 2009 年版, 第 244) 271 页。

þ 费孝通: 5乡土重建#基层社会的僵化6, 5费孝通文集6 第 4 卷, 第 336 页。

þ 魏丕信 (Pierre-Etienne Will): 5在表格形式中的行政法规和刑法典6, 张世明译, 载于 5清史研究6 2008 年第四期。

þ 谢信斋: 5秋审比较实缓条款#自序6, 道光刊本, 藏于中国政法大学。

þ 徐珂: 5清稗类钞6, 第三册, 中华书局 1984 年版, 第 1158) 1159 页。

þ George William Skinner, 　 /Introduction: Urban Development in Imperial China0, G. W. Skinner, ed. *The City in Late Imperial China*, Stanford: Stanford University Press, 1977, P. 19) 23.

þ 费正清主编: 5剑桥中国晚清史6 上卷, 中国社会科学出版社 1985 年版, 第 117) 119 页。

þ 肖宗志: 5/听鼓者0 对晚清地方吏治的消极影响及其原因6, 5南华大学学报6 (社会科学版) 2008 年第 9 卷第 5 期。

þ 何士祁: 5候补二十一则6, 见盛康: 5皇朝经世文编续编6 卷 25, 吏政#守令中, 近代中国史料丛刊本, 第 2579 页。

p̃ 参见戴逸、张世明: 5十八世纪的中国与世界#军事卷6, 辽海出版社 1999 年版, 第 71) 101 页。

ɋ 5安平县杂记6, 台湾文献丛刊本, 第二辑, 台湾大通书局印行, 第 90) 91 页。

ɋ ɋ 5偏途论6, 5近代稗海6 第十一辑, 四川人民出版社 1988 年版, 第 645 页, 第 653 页。

ɋ 周询: 5蜀海丛谈6, 巴蜀书社 1986 年版, 第 170 页。

ɋ 5高宗纯皇帝实录6 (一三), 卷一千三, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 453 页。

ɋ 道格拉斯#C#诺思: 5经济史中的结构与变迁6, 陈郁、罗华平等译, 上海三联书店 2002 年重印版, 第

14 页。

ɖ 可以参考冯峰: 5 / 局0 与晚清的近代化6, 载于 5 安徽史学6 2007 年第 2 期。

ɖ 冯煦主修, 陈师礼总纂: 5 皖政辑要6, 合肥, 黄山书社, 2005 年, 第 748 页。

ɖ 虽然没有各省关于发审局设立情况的详细资料, 但是从时人著作、督抚奏折、皇帝谕旨等数据中, 我们确实可以找到发审局的明确记述。兹记述如下: / 饬令该臬司 (直隶史念祖) 综理发审局0 (5 穆宗毅皇帝实录6 (六), 卷二百六十六, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 695 页) 。此外还可参见曾国藩的 5 直隶清讼事宜十条6, 见盛康: 5 皇朝经世文编续编6, 台北, 文海出版社, 1980 年。如上文所述, 山西发审局设立于道光十六年。/ (河南) 省城发审局委员郎仲连, , , 现在发审局, 籍案吓诈0 (5 文宗显皇帝实录6 (一), 卷五十四, 第北京, 中华书局影印本, 1985 年, 716 页) 。湖广总督瑞 奏改设湖北提法使一折内称, / 惟发审局为各属解勘翻供, 及提省审办重要案件而设, 见在各属审判厅尚未遍设, 未便遽裁, 应暂改为督审处, 仍由提法司督率审理。0 (刘锦藻撰, 5 清朝续文献通考6, 卷一百三十三, 职官十九, 杭州, 浙江古籍出版社, 2000 年, 第 8930 页。) / (湖南) 臬幕任 , 与前署臬司盐道李经羲, 授意发审局员裕庆、吕汝钧刑逼勒供, 敷衍完案。0 (5 德宗毅皇帝实录6 (五), 卷三百七十六, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 926 页。) 桂万超在 5 宦游纪略6 曾记: / (道光十四年) 十二月朔到 (江苏) 省, 旋乞差赴皖, 回里省亲。甲午 (十五年) 四月朔回苏, 三大吏以书院阅文见委, 间到首府谳局同徐 问上海一案。0 (桂万超: 5 宦游纪略6, 台北, 文海出版社, 1966 年, 第 11 页。) 包世臣在 5 与次儿论谳狱书6 中提及了江苏省以及江西省的谳局。(包世臣: 5 与次儿论谳狱书6, 见 5 安吴四种6, 台北, 文海出版社, 1968 年, 第 2237) 2241 页。) 安徽省的发审局于同治三年重新设立。/ 杭州府发审局 (浙臬任内) 饬各府清理监狱札清理积案章程论治盗书发各属告示0, 见 5 斯未信斋文编6 之附录: 斯未信斋文编原书目录, 第 174 页。关于福建发审局情况, 可以参阅 5 福建省例6, 台北, 大同书局印行, 1987 年, 第 1014) 1016 页。樊增祥所著 5 樊山政书6 中所记其在陕西任藩司、臬司时的诸多案牍往来, 其中有多处涉及西安府谳局情况, 此处仅摘录一处说明。/ 批西安府张守筠禀: 贵府莅任之初, 首先留意谳局人才, 是为操之有要。所请增委及帮审四员, 无不辟举得宜, 深堪嘉佩。准即如禀, 转详檄委, 以资臂助。0 (5 樊山政书6, 北京, 中华书局, 2007 年, 第 24 页。) 四川发审局资料见 5 四川通饬章程6, 台北, 文海出版社有限公司印行, 1977 年, 第 230) 259 页。宣统二年, 贵州巡抚庞鸿书就贵州省城各级审判厅筹备情况所上奏折中曾称, / 设立审判厅筹备处, 规画一切事宜, 并附设司法讲习所, 养成应用人员。并令于发审局设陪审席, 实地练习, 以资经验。0 (5 宣统政纪6, 卷二十九, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 535 页。) 广东发审局见于 5 皇朝续文献通考6 卷二百五十二。云南发审局见于, 宣统二年十二月十一日云南提刑按察使司秦就裁撤云南府昆明县署发审局员并所有府县新旧等案均饬移送三厅审办一事移云南劝业道。资料来源: http: PPwww. ynda. yn. gov. cn, 云南档案信息网, 清代档案上网目录)))商业# 国内商业, 访问时间: 2009 年 4 月 12 日。新疆发审局资料见于新疆维吾尔自治区档案馆所保存的吐鲁番档案, 王煜: 5 清代吐鲁番档案概述6, 载于 5 历史档案6 1990 年第 2 期。甘肃发审局资料见于 1889 年兰州发审局曾附设学吏局的记载。5 1916 年 7 月蔡大愚 3 甘肃法政专门学校成立记46, 朱有主编: 5 中国近代学制史料6 第 3 辑上册, 华东师范大学出版社 1990 年版, 第 639 页。广西发审局之存在, 可以光绪三十一年 (1905 年) 署理两广总督岑春煊就地正法李云甫、李松甫案中桂林府知府吴征鳌督同谳局委员研讯之事为证。

q̃ 5 德宗景皇帝实录6 (四), 卷二百二十六, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 50) 51 页。

ɯ 据李贵连、胡震认为, 黑龙江虽然没有设立发审局, 但是设立了裁判处, 受理 / 各属上控、提审之命盗杂案及大小词讼0 。见李贵连、胡震: 5 清代发审局研究6, 5 比较法研究6, 2006 年第 4 期, 第 24 页, 注 [38] 。

ɤ 5 穆宗毅皇帝实录6 (一), 卷十三, 北京, 中华书局影印本, 1985 年, 第 349 页。

ʍ 刚毅修, 安熙纂: 5 晋政辑要6, 卷三十四, 刑制, 审断四。见于 5 续修四库全书6, 史部, 政书类。第 712 页。

ĸ 张集馨撰, 杜春和、张委清整理: 5 道咸宦海见闻录6, 北京, 中华书局, 1981 年, 第 40 页。樊增祥在其 5 樊山政书6 中也有类似记载, 不过他所记的则是将赴其臬司衙门呈控案件批交谳局审理。见 5 樊山政书6 卷六, / 批咸宁县民于扶福呈词0, 北京, 中华书局, 2007 年, 第 153 页。樊增祥批文为: 此案仰西安府提至谳局, 秉公覆讯定断, 具详察夺。

ɣ ɽ ɽ ɽ 刚毅修, 安熙纂: 5 晋政辑要6, 卷三十四, 刑制, 审断四。见于 5 续修四库全书6, 史部, 政书类。第 712) 729 页。

ɾ 张集馨撰, 杜春和, 张委清整理: 5 道咸宦海见闻录6, 北京, 中华书局, 1981 年, 第 42) 43 页。

r̃ ʂ ʂ ʂ ʂ ʂ s̃ ʉ ʍ ĸ ɣ t̃ 5 四川通饬章程6, 台北,

文海出版社有限公司印行，近代史料丛刊本，1977年，第259页，第10页，第241页，第242页，第235）236页，第241）242页，第253页，第255）256页，第239页，第239页，第242页，第237页。

u v w x 张集馨撰，杜春和，张委清整理：5道咸宦海见闻录6，北京，中华书局，1981年，第97页，第98页，第100）101页，第96页。

v /川中刑案甲于天下，命盗两起，每日接阅公事或三四件或五六件至七八件不等，无日无之。0 见黎承礼编：5黎文肃公（培敬）遗书6，卷二十八，台北，文海出版社有限公司印行，1969年，第2062页。

z } b 曾国藩：5直隶清讼事宜十条6，见盛康辑：5皇朝经世文编续编6，台北，文海出版社有限公司印行，1980年，第4716，第4714页，第4727）4728页。

{ 5江苏省例续编6，南京，江苏书局刊印，同治己巳年，/申明办理京控旧案0。

| 此处，我们使用/审断0 二字，而没有使用/审判0 一词，其原因在于该机构仅仅是一个审理案件的机构，它只是审理案件、拟定判词，而不能判决案件。发审局内委员审结案件之后，仍由首府按照清朝的司法程序进行。

b 5福建省例6，台北，大通书局印行，台湾文献丛刊本，1987年，第1015）1016页。

b b 包世臣：5齐民四术6，潘竟翰点校，中华书局2001年版，第278）279页，第274）275。

b 滋贺秀三等著：5明清时期的民事审判与民间契约6，法律出版社1998年版，第15页。

b 刘体仁：5异辞录6，卷二，上海书店出版社1984年版，第14页。

b 5光绪初年清政府镇压东乡抗捐史料6（一），5历史档案6 1994年第2期。

b b 参见朱寿朋：5光绪朝东华录6，光绪二十年九月，中华书局1958年版，总第3482）3483，总第90）91页。

b 黎士敬：5黎文肃公遗书6，书札，卷二十八，第2064页。

b 5杜凤治日记6 第3本 5绥江日记6，同治六年八月十二。

b b 徐珂编撰：5清稗类钞6，第三册，北京，中华书局，1984年，第977页，第1104页。

b 盛康：5皇朝经世文编续编6 卷一百一，刑政四，治狱上，第4559）4662页。

b 李伯元：5活地狱6，上海书店1994年版，第52页。

b 樊增祥：5樊山政书6，中华书局2007年版，第16页。

b 段光清：5镜湖自撰年谱6，中华书局1997年版，第153页。

b 参见5嘉庆道光两朝上谕档6，第三十五册，桂林，广西师范大学出版社，2000年，第359页。

b 5清穆宗实录6（一），卷四十，北京，中华书局影印本，1985年，第1076页。

b 中国史学会主编：5戊戌变法6（一），上海人民出版社1953年版，第180页。

b 5力筹节用永停捐输疏6，陈昌绅编：5分类时务通纂6 第5册，北京图书馆出版社2005年版，第97页。

b b 5吏部会议御史吴寿龄奏内外候补人员按缺酌留余令回籍听候咨取并裁撤各局折6，5户部奏稿6 第6册，全国图书馆文献缩微复制中心2004年版，第2655）2656页。

b 全国图书馆文献缩微复制中心：5清臬署珍存档案(一)6，第263页。

b 5宣宗成皇帝实录6（五），卷二百八十七，北京，中华书局影印本，1985年，第437）438页。

b 5文宗显皇帝实录6（一），卷六十一，北京，中华书局影印本，1985年，第716）717页。

b 5宣宗成皇帝实录6（五），卷二百八十七，北京，中华书局影印本，1985年，第437）438页。

b 5穆宗毅皇帝实录6（一），卷十三，北京，中华书局影印本，1985年，第349页。

b 5穆宗毅皇帝实录6（一），卷四十六，北京，中华书局影印本，1985年，第1259）1260页。

b 5德宗景皇帝实录6（一），卷十一，北京，中华书局影印本，1985年，第207页。

b 5德宗景皇帝实录6（四），卷二百二十六，北京，中华书局影印本，1985年，第50）51页。

b 5德宗景皇帝实录6（八），卷五百八十七，北京，中华书局影印本，1985年，第760页。